

Høyre og klimapolitikken 1985-1992

Mål og virkemidler

Sebastian Owe



Masteroppgave i historie

Høsten 2011

Institutt for arkeologi, konservering og historie, IAKH

Humanistisk fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

11.11.2011

Forord.

Arbeidet med denne oppgaven har vært både utfordrende og lærerikt. Spesielt har arbeidet med arkivmaterialet vært interessant og bydd på flere utfordringer. Veien fra arkivmaterialet til den ferdige oppgaven har vært lang og krevende, og i den forbindelse er det flere personer jeg ønsker å takke.

Først og fremst vil jeg takke veileder Even Lange for hjelp til strukturering av oppgaven og for gode råd og tilbakemeldinger på kapittelutkastene. Dette har vært spesielt viktige i den hektiske slutfasen av arbeidet med oppgaven. Min oppgave har også vært skrevet i tilknytning til Forum for samtidshistories prosjekt "Høyres historie 1975-2005", og en stor takk rettes i den forbindelse til Hallvard Notaker. Han har vært til uvurderlig hjelp, både i skrivearbeidet og arbeidet med arkivmaterialet. Veiledningen har tidvis gått langt ut over vanlig kontortid, og jeg vil takke Notaker for hans tålmodighet i denne forbindelse.

En stor takk rettes også til Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet for innsyn i deres arkivmateriale. Videre rettes en takk til Høyres stortingsgruppe som har latt meg få komme og se på møtereferater, og til Riksarkivet og Stortingsarkivet for hjelp med å finne frem i arkivmaterialet.

Til slutt vil jeg også takke venner og familie for støtte i de periodene hvor arbeidet med oppgaven har vært ekstra tungt. Takk til min far, Bjørn Henning Owe, for korrekturlesing av oppgaven, og til min samboer Tina Louise Lorentzen for støtte og oppmuntring under master studiet.

Sebastian. Owe 10.11.2011.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	ii
1. Innledning.	1
Et historisk tilbakeblikk.	1
Oppgavens struktur og hovedspørsmål.	5
Begrepsavklaring.	7
Tidligere forskning.	8
Kilder og metode.	10
Organisering av oppgaven.	12
2. 1985-1989. Et miljøpolitisk skifte.....	15
1986-87 En sped begynnelse. Tsjernobyl-ulykken vekker Høyre.	16
Brundtland-kommisjonens rapport.	19
Kommunevalget 1987.	21
1988 Høyre endrer kurs.	24
1989 Valgkamp med ny miljøpolitikk.	27
Styrt av begivenhetene?	29
3. Utformingen av en ny politikk	31
Miljøpolitisk konferanse: Høyre utfordrer næringslivet?.....	32
Stat eller marked? Lov, regulering og bøter.	35
Miljøpolitikk en velgermagnet?	37
Sentralstyremøtet 2. februar 1989 og Landsmøtet 1989.	40
Oppsummering.	44
4. Debatten rundt Brundtland-kommisjonens rapport.	45
Innstillingen fra kommunal- og miljøvernkomiteen.	46
Forholdet mellom økonomi og miljøvern, stat og marked.	47
CO ₂ -utslipp og energispørsmål.	49
Stortingsdebatten.	52
Høyre vinner “CO ₂ -konkurransen”.	53
Arbeidsledighet og miljøvern.	55
Samferdselssektoren.	56
Oppsummering.	59
5. Miljøpolitikk i praksis? Syse-regjeringen 1989-1990.....	61
Høyre, Sp og KrF. Hvem vinner frem?	62
Et miljøvennlig budsjett?	64

CO ₂ -målsettingen.	65
Miljøavgiftene.	69
Hva fikk Syse-regjeringen utrettet?	73
6. 1991-1992. Fra nasjonale målsettinger til kvotehandel.	75
Miljøavgiftene.	76
CO ₂ -målsettingen.	79
Strategi.	82
Tilbaketog eller ny angrepsvinkel?	84
7. Konklusjonskapittel.	87
Måtte det gå slik?	88
Starten på noe nytt?	90
Videre forskning.	91
Kilder.	93
Arkivmateriale.	93
Aviser.	93
Stortingsdokumenter.	93
Litteraturliste.	95

1. Innledning.

Uttynningen av ozonlaget og «drivhuseffekten» er alvorlige trusler mot jordens miljø. Å forvalte miljøet og naturressursene slik at også fremtidige generasjoner kan puste i ren luft, drikke rent vann og dyrke ren jord er for Høyre en grunnleggende norm og for det enkelte mennesket en etisk forpliktelse.¹

Ny vilje, ny fremgang. Høyres program 1989-1993

Klimaspørsmålene erobret plassen som det viktigste tema i den norske natur- og miljøpolitikken i løpet av 1980-årene. Etter at FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling, populært kalt Brundtland-kommisjonen, leverte sin sluttrapport i 1987 havnet de globale miljøproblemene i fokus i den norske miljødebatten, og den tradisjonelle natur- og miljøpolitikken fikk en ny dimensjon. Denne oppgaven tar for seg hvordan partiet Høyre forholdt seg til disse nye miljøpolitiske strømningene, og hvordan partiets miljøpolitikk utviklet seg i perioden 1985-1992.

Et historisk tilbakeblikk.

Natur- og miljøvern hadde stått sterkt i Norge i 1960- og 1970-årene. Det hadde fra 1960-årene av dukket opp en kritikk mot vekst- og overflodssamfunnet, og det ble reist krav om vern av vassdrag, dyrkingsjord og friluftsområder.² I 1970, som var erklært naturvernår, fikk man også den berømte Mardølaaksjonen. Aksjonen, som ble satt i gang av kretsen rundt professor Arne Næss, var den første miljøaksjonen i Norge som benyttet seg av sivil ulydighet og aksjonistene sperret veien til utbyggingsanleggene i en måned før Næss og andre aksjonister ble båret vekk av politiet.³ Selv om det ikke lyktes aksjonistene å stanse utbyggingen, vekket demonstrasjonene folkelig engasjement gjennom mediedekningen. Det ble klart at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ikke lenger fikk operere like fritt. Videre kjennetegnes starten på 70-tallet av at myndighetene tok et fastere grep om miljøfeltet. Opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 og Statens forurensingstilsyn (SFT) i 1974 var med på å markere at miljøvernet fikk høyere status innen den statlige forvaltningen.⁴

¹ Høyres Partiprogram 1989-1993, 1.

² Berge Furre, *Norsk Historie: 1914-2000* (Oslo: Det Norske Samlaget, 2007), 2.

³ Yngve Nilsen og Lars Thue, *Statens kraft 1965-2006: Miljø og marked* (Oslo: Universitetsforlaget, 2006), 93.

⁴ Alf-Inge Jansen, *Makt og miljø: Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge* (Oslo: Universitetsforlaget, 1989), 44.

Den økonomiske nedgangen fra 1975 og utover markerte også en topp for den offentlige miljøpolitikken på 70-tallet. Den økonomiske nedgangen ble av de norske myndighetene møtt av en storstilt motkonjunkturpolitikk hvor miljøsektoren ble tilgodesett med økte offentlige midler. Det ble også igangsatt en opprenskning i den eldre industrien i håp om at dette kunne være med på å snu den økonomiske utviklingen. Da myndighetene etter hvert oppga motkonjunkturpolitikken, oppga man også i stor grad satsningen på miljøfeltet.⁵ Det var økonomisk vekst og omstilling i industrien som ble de viktige målsettingene inn mot 80-tallet, en periode som også har blitt karakterisert med begrepet ”Høyrebølgen”. Fra andre halvdel av 80-tallet opplevde man så en tilbakevending til og et nytt fokus på miljøspørsmålene. Berge Furre skriver at ”med den særmerkete økonomiske utviklinga midt på åttitallet, forbruksekspløsjonen, «jappetida» og markedsfetisjismen fekk miljørørsla ny kraft som alternativrørsla”.⁶ Det var en ny miljøbølge som gjorde seg gjeldende.

70- og 80- tallet markerer også en overgang fra det man kan kalle det klassiske naturvernet til det moderne miljøvernet.⁷ Miljøpolitikkenes område ble utvidet og det var en overgang fra det å verne urørt natur mot skader fra sivilisasjonen, slik som naturreservater og fredning av arter, til det å forsøke å forhindre forhold og krefter ved den industrielle sivilisasjon som truet og ødela natur og livsmiljø generelt, slik som forgiftning av vann og overutnytting av ressurser. 1980-årene kjennetegnes også av at miljøspørsmål i større grad ble sett i en internasjonal sammenheng.

Det finnes noen klare enkelthendelser som kan være med på å forklare dette skiftet. 26. april 1986 eksploderte en reaktor ved kjernekraftverket i Tsjernobyl.⁸ En radioaktiv sky drev inn over Norge, og nedbøren førte til radioaktivitet i blant annet sauekjøtt. Ulykken fikk stor oppmerksomhet, og man oppdaget at trusler mot miljøet også kunne komme fra utlandet. To år etter vakte en ny hendelse oppsikt. Sommeren 1988 ble store deler av kysten i Sør-Norge invadert av giftalger.⁹ Årsaken var overbelastning av næringssalter i store deler av Nordsjøen. I tillegg til disse ”synlige” konsekvensene kom det også mot slutten av 80-tallet en rekke vitenskapelige undersøkelser som viste til at en global oppvarming sannsynligvis var i gang.

⁵ Kristin Asdal, *Knappe ressurser?: økonomenes grep om miljøfeltet* (Oslo: Universitetsforlaget, 1998), 113.

⁶ Furre, *Norsk Historie*, 292.

⁷ Furre, *Norsk Historie*, 293.

⁸ Øyvind Nøttestad, *SFT: Fra forkynner til forvalter: SFTs historie fram til 1994*, (Oslo: SFT, 2002), 197.

⁹ Nøttestad, *SFT: Fra forkynner til forvalter*, 199.

Det ble diskutert mye rundt klimagasser og ”drivhuseffekten”.¹⁰ Skadene på ozonlaget var også et alvorlig miljøproblem som opptok folk i denne perioden. I avisene kunne man lese at ozonlaget over den nordlige halvkule var i ferd med å svekkes, og at dette skjedde raskere enn man hadde trodd.¹¹

Brundtland-kommisjonens rapport, som kom i 1987, la vekt på disse globale miljøproblemene man nå så konsekvensene av, og andre halvdel av 1980-årene ble preget av et sterkt fokus på klimapolitikk. Yngve Nilsen skriver i sin doktoravhandling i historie at startpunktet for norsk klimapolitisk historie kan settes til arbeidet med stortingsmeldingen om Norges oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport.¹² Før Brundtland-kommisjonens rapport hadde ikke CO₂-utslippene i noen betydelig grad stått på den politiske dagsorden i Norge. Brundtland-kommisjonens rapport er også svært viktig på grunn av sin virkningshistorie. Rapporten var utgangspunktet for klimakonferansen i Rio de Janeiro i 1992 hvor 154 land pluss EF undertegnet klimakonvensjonen og vedtok en handlingsplan for arbeid med miljø og utvikling inn i neste århundre (Agenda 21).¹³ Selv om vedtakene som ble fattet under konferansen ikke var juridisk bindende, ble resultatet i hovedsak oppfattet som positivt og et grunnlag for videre samarbeid. I ettertid kan man imidlertid se at ikke alle målsettingene man satte seg ble overholdt. Som for eksempel det å stabilisere de nasjonale utslippene av CO₂ på 1989-nivå innen år 2000.¹⁴ I første halvdel av 1990-årene opplevde man igjen at miljøpolitikken fikk redusert fokus i den politiske debatten og de miljøpolitiske vurderingene ble tilpasset ønsket om økonomisk vekst. Argumentet om at Norge var et lite land som ikke kunne gjøre noen forskjell ble trukket frem.¹⁵ Selv om hensynet til økonomisk vekst synes å være overordnet, ser vi i dag at spørsmålene fremdeles fremholdes som svært viktige i både nasjonal og internasjonal politikk.¹⁶

Hvordan forholdt så Høyre seg til miljøspørsmålene som dukket opp på 70- og 80- tallet? Høyre har tradisjonelt blitt oppfattet som et konservativt nærings- og industriparti, men det var likevel ikke gitt på forhånd at Høyre skulle stille seg på denne siden når miljøspørsmålene

¹⁰ Furre, *Norsk Historie*, 294.

¹¹ *Aftenposten* 16.3.1988,4; *NTB* 18.10.1988.

¹² Yngve Nilsen, *En felles plattform?: Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998* (Dr.artes-avhandling, Universitetet i Oslo, 2001), 2.

¹³ St.meld. nr. 13, 1992-93, 8-9.

¹⁴ Nilsen, *En felles plattform?*, 2.

¹⁵ Edgeir Benum, *Overflod og fremtidsfrykt 1970-79: Aschehougs Norgeshistorie bind 12.* (Oslo: Aschehoug, 2005), 170-171.

¹⁶ Nøttestad, *SFT: Fra forkynner til forvalter*, 278.

gjorde seg gjeldende rundt 1970.¹⁷ Partiet hadde lenge hatt sympati med det klassiske naturvernet, og partiets ungdomsorganisasjon, Unge Høyre (UH), hevdet at selve vernetanken var en utpreget konservativ tanke og dermed viktig for partiet.¹⁸ Det viste seg likevel at der hvor denne konservative vernetanken kolliderte med andre hensyn som tradisjonelt stod sterkt i partiet, slik som hensynet til eiendomsrett, det frie initiativ og motvilje mot reguleringspolitikk, fikk den mindre gjennomslag.¹⁹ Et av partiets grunnsyn var at samfunnet måtte gi rom for enkeltmenneskets evne og vilje til ansvar. Særlig i den økonomiske politikken innebar dette forenklinger i form av færre reguleringer og mindre byråkrati.²⁰ Partiet hadde stått for en sterk fremtidsoptimisme rettet mot økonomisk vekst fra tidlig på 1960-tallet, og denne vekstideologien var dominerende i partiet da miljøsaken kom på banen rundt 1970.²¹ Det var også røster i Høyre som hevdet at natur- og miljøvern var et tema som burde være hevet over partipolitikken, og disse tankene var fortsatt levende ved inngangen til 1980-årene.²²

Når man ser på de dominerende partiene på 70-tallet og inngangen til 80-tallet, trer Arbeiderpartiet (Ap) og Høyre frem som de to sterkeste vekst-partiene. Ap hevdet at det ikke var noen motsetning mellom vekst og vern og la fra 70-årene frem planlegging, koordinering og reguleringer som mulige løsninger på miljøproblemene.²³ Venstre (V) og Sosialistisk Venstreparti (Sv) fremstod som de partiene som la sterkest vekt på miljøvern.²⁴ Senterpartiet (Sp) og Kristelig Folkeparti (KrF) havnet i en slags mellomposisjon hvor Sp knyttet miljøvern til agrardistrikter og primærindustrien, mens KrF anla en mer moralsk profil og knyttet sin miljøpolitikk til tanken om at mennesket måtte forvalte Guds skaperverk på en forsvarlig måte.²⁵

¹⁷ Oddbjørn Knutsen, "From Old Politics to New Politics. Environmentalism as a Party Cleavage" i *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*, red. Kaare Strøm og Lars Svåsand, (University of Michigan Press, 1997), 244.

¹⁸ Francis Sejersted, *Høyres Historie 3: Opposisjon og posisjon 1945-1981* (Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS, 1984), 348.

¹⁹ Sejersted, *Høyres Historie 3*, 349.

²⁰ Høyres Partiprogram 1985-1989, 1.

²¹ Knutsen, "From Old Politics to New Politics. Environmentalism as a Party Cleavage", 244.

²² Knut Are Tvedt, *Utvikling av Høyres natur- og miljøvernpolitikk 1965-78* (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1983), 236.

²³ Knutsen, "From Old Politics to New Politics. Environmentalism as a Party Cleavage", 243.

²⁴ Knutsen, "From Old Politics to New Politics. Environmentalism as a Party Cleavage", 246 og 248.

²⁵ Knutsen, "From Old Politics to New Politics. Environmentalism as a Party Cleavage", 245-247.

Oppgavens struktur og hovedspørsmål.

Ettersom det skjedde betydelige endringer i Norges natur- og miljøvernpolitikk på 1980- og 1990- tallet, mener jeg det er interessant å se hvordan Høyre, som tradisjonelt hadde vært et nærings- og industriparti, og et parti som sammen med Ap hadde representert vekst-siden i miljøspørsmål, forholdt seg til disse endringene. Oppgavens hovedspørsmål blir derfor følgende: Hvordan forholdt Høyre seg til de nye klima- og miljøspørsmålene som dukket opp på 80-tallet, og hvilke argumenter og motiver lå bak partiets miljøpolitikk?

Brundtland-kommisjonens rapport kan altså sies å markere et viktig vendepunkt i den norske miljøpolitikken. Derfor er det et naturlig utgangspunkt å undersøke om Høyre endret sin prioritering av miljøfeltet etter at kommisjonen la frem sin rapport i 1987. En undersøkelse av Høyres partiprogrammer for perioden 1985-1989 og 1989-1993 tyder på at partiet foretok en slik endring. Partiet ser ut til å ha gitt miljø- og klimaspørsmål et betydelig sterkere fokus forut for valget i 1989.

Partiprogrammet for 1985-89 var i stor grad preget av tradisjonelle miljøspørsmål. Høyre hadde satt opp ”Vern om naturgrunnlaget” som et viktig mål for partiet i programmets innledning, og lenger ut i programmet ble dette temaet utdypet.²⁶ Her kunne man lese følgende:

Høyre ser det som en sentral samfunnsoppgave å forvalte ressursene med ansvar og verne om det naturlige miljø, og å sikre gode miljøer der mennesker bor og arbeider. Disse hensyn må innarbeides i et tidlig stadium av planleggingen.²⁷

Videre i partiprogrammet ble det lagt vekt på at man måtte forebygge forurensning og renske opp i allerede skadede miljøer. Tiltak for å redusere sur nedbør og forsvarlig bruk av fornybare og ikke- fornybare ressurser ble også nevnt. I partiprogrammet for 1989-1993, ser det ut til at Høyre hadde lagt seg på en annen linje. Innledningen til partiprogrammet, som er sitert i starten av dette kapittelet, understreket at Høyre anså arbeidet for et godt miljø for å være en grunnleggende norm og en etisk forpliktelse. Lenger ut i partiprogrammet under tittelen ”høyt prioriterte oppgaver” kunne man lese at Høyre ville trappe opp kampen mot

²⁶ Høyres Partiprogram 1985-1989, 1.

²⁷ Høyres Partiprogram 1985-1989, 60.

forurensing.²⁸ Det ble hevdet at markedøkonomien måtte tas i bruk i miljøets tjeneste og at miljøhensyn måtte integreres i den økonomiske politikken.²⁹

Overgangen fra å betrakte forvaltningen av natur og miljø som en ”sentral samfunnsoppgave” forut for valget i 1985 til å beskrive det som en ”grunnleggende norm” og en ”etisk forpliktelse” ved valget i 1989 må kunne sies å være en betydelig endring i måten å betrakte miljøproblemene på. Høyre hadde også, i 1989, tatt til seg nye begreper som hadde dukket opp i miljødebatten, slik som ”drivhuseffekten”. At Høyre også skrev at miljøhensyn måtte integreres i økonomien og at markedøkonomien måtte tas i bruk for å hjelpe miljøet, var et tegn på at partiet prøvde å knytte miljøpolitikken til politikkområder som allerede stod partiet nært.

Det er nærliggende å tro at Brundtland-kommisjonens rapport har hatt innvirkning på hvordan Høyre la opp sitt partiprogram i 1989. På bakgrunn av dette vil jeg konsentrere meg om Høyres miljø- og klimapolitikk i årene før og etter Brundtland-kommisjonens rapport. Videre strekker oppgaven seg frem til 1992 for å se hvorvidt det er en kontinuitet i Høyres miljøpolitikk frem mot miljøkonferansen i Rio de Janeiro. Høyre havnet også, sammen med KrF og Sp, i regjeringsposisjon etter valget i 1989 og dette gir en muligheten til å undersøke hvordan partiet forholdt seg til miljøpolitikken mens de satt i regjering. I tillegg til å avgrense oppgaven periodemessig til 1985-1992, vil også oppgavens fokus ligge på Høyre på riksplan. Det vil si at lokale variasjoner eller underorganisasjoner som for eksempel UH kun vil bli behandlet i situasjoner hvor de kan sies å ha en påvirkning på utformingen av Høyres politikk på det nasjonale nivået.

Jeg vil konsentrere meg om prosessene bak utformingen av Høyres klima- og miljøpolitikk. Nærmere bestemt arbeidet med partiprogrammet for 1989-1993, og arbeidet rundt Stortingets behandling av Brundtland-kommisjonens rapport. Når jeg skriver at jeg ønsker å konsentrere meg om prosessene bak utformingen av Høyres miljø- og klimapolitikk, er det fordi jeg, som nevnt i hovedproblemstillingen, ønsker å finne ut av hvilke argumenter og motiver som lå bak Høyres politikk. Det er med andre ord interessant å se på hvordan miljø- og klimaspørsmål ble behandlet internt i partiet.

²⁸ Høyres Partiprogram 1989-1993, 3.

²⁹ Høyres Partiprogram 1989-1993, 3.

Her melder det seg en del spørsmål. Det er for det første viktig å finne ut om Høyre begrunnet sin miljøpolitikk annerledes internt i partiet enn i debattene i Stortinget eller i partiprogrammet. Fantes det skjulte motiver? Det må også undersøkes om det fantes indre strid i partiet. Dette har man eksempler på fra 1970-tallet. Som nevnt tidligere var særlig UH pådriver for naturvernsspørsmål, og Høyre hadde på 1970-tallet opplevd at den konservative vernetanken kolliderte med andre viktige hensyn som stod partiet nært.³⁰ Miljøpolitiske spørsmål som naturlig ville skape dilemmaer for Høyre var forholdet mellom vekst og vern, og mellom avgifter og lovreguleringer. Når det gjelder Høyres politikk utad, blir det viktig å se hvilke argumenter partirepresentantene brukte i de politiske debattene. Var det enkelte aktører som skilte seg ut i debatten når det gjaldt miljøpolitikken? Det er også viktig å undersøke hvordan partiet forholdt seg til miljøpolitikken i henholdsvis regjering og opposisjon.

På bakgrunn av partiprogrammet i 1989 så det ut til at Høyre, i løpet av de fire årene som hadde gått siden forrige stortingsvalg, hadde anlagt en langt mer offensiv miljøpolitikk. Men partiprogram og faktiske tiltak behøver ikke nødvendigvis å være det samme. Her er det viktig å se om Høyres miljøpolitikk skilte seg fra de andre partienes. Hvis det var slik at alle partiene i 1989 viet miljø og klima stor oppmerksomhet, og det hersket enighet på dette området, er det et viktig poeng å ha med seg og å se Høyres politikk i lys av. Som nevnt tidligere er det også viktig å undersøke i hvilken grad miljø- og klimaspørsmål fortsatte å oppta Høyre inn på 90-tallet. Er det kontinuitet fra arbeidet med Brundtland-rapporten til arbeidet med miljøkonferansen i Rio de Janeiro?

Begrepsavklaring.

Jeg har så langt i dette kapitlet benyttet meg av begreper som klassisk naturvern, moderne naturvern, miljøpolitikk og klimapolitikk. Det er på sin plass å redegjøre for hva som menes med disse begrepene og hva jeg kommer til å legge i begrepet miljøvernpolitikk i denne oppgaven. Knut Are Tvedt skriver i sin hovedoppgave om vanskeligheter knyttet til natur- og miljøvernbegrepet og man kan starte her. Tvedt skriver at man på 1950-tallet gikk over fra en tanke om naturfredning til en tanke om naturvern.³¹ Naturvern innebærer altså en overgang fra fredning til det å verne naturen. Dette begrepet var likevel ikke dekkende, og man fikk utover

³⁰ Sejersted, *Høyres Historie* 3, 346 og 349.

³¹ Tvedt, *Utvikling av Høyres natur- og miljøvernpolitikk 1965-78*, 6-7.

på 1970-tallet begrepet miljøvern. Dette dreier seg om den delen av naturvernet som knytter seg til menneskets miljø og virke. Som et resultat av dette fikk man igjen begrepet natur- og miljøvern som dekket begge områdene. Tvedt skrev selv at han i sin oppgave ikke ville forsøke å skille de tre begrepene, men ville forsøke å bruke natur- og miljøvern konsekvent.³² Det er denne definisjonen jeg tenker på når jeg i oppgaven skriver ”tradisjonelt miljøvern” eller ”tradisjonell miljøpolitikk”. Det dreier seg om å verne og ”rydde opp etter seg” i naturen. Det jeg da mener å henvise til når jeg i oppgaven bruker begrepet ”moderne miljøvern” eller ”miljøpolitikk” er denne tradisjonelle natur- og miljøvernpolitikken kombinert med det som var ”nytt” på 1980- og 1990- tallet. Den globale dimensjonen og de merkbare klimaendringene gjorde at man måtte foreta seg noe mer enn det den tradisjonelle natur- og miljøvernpolitikken innebar. Det dukket opp begreper som ”bærekraftig utvikling” og ”drivhuseffekt” og hovedfokus innenfor den moderne miljøpolitikken var i stor grad klimaspørsmål. Jeg har forkastet ideen om kun å se på klimapolitikken ettersom denne henger sammen med, og vokser ut av det tradisjonelle natur- og miljøvernet. Jeg mener at dette må sees i sammenheng. Begrepet miljøpolitikk blir derfor, i min oppgave, ikke noe helt entydig, men er altså ment å inneholde både det tradisjonelle natur- og miljøvernet og de nye klimaspørsmålene.

Tidligere forskning.

Det finnes en del litteratur som omhandler temaet natur- og miljøvern generelt. Av miljøpolitisk historie kan boka til Bredo Berntsen, *Grønne linjer: Natur- og miljøvernets historie i Norge*, regnes som et hovedverk. Boka er et bra utgangspunkt for å skaffe seg en oversikt over utviklingen av miljøpolitikken i denne oppgavens periode, og for å finne videre litteratur. Det er imidlertid viktig å nevne at hovedtyngden av den miljøpolitiske historieskrivingen ser ut til å komme fra natur- og miljøorganisasjoner, altså aktører som ikke kan sies å være helt nøytrale i forhold til temaet. Bredo Berntsen for eksempel, er i tillegg til å være magister i statsvitenskap og universitetsbibliotekar, en person som har hatt mange verv i Norges Naturvernforbund.³³

Høyres miljøpolitikk er en tematikk som i liten grad har blitt behandlet i tidligere litteratur. Det er skrevet en hovedoppgave i historie av Knut Are Tvedt som tar for seg Høyres natur- og

³² Tvedt, *Utvikling av Høyres natur- og miljøvernpolitikk 1965-78*, 8.

³³ Bredo Berntsen, *Grønne linjer: Natur- og miljøvernets historie i Norge* (Oslo: Grøndahl Dreyer, 1994), 311.

miljøvernpolitikk i perioden 1965-78. Hovedoppgaven gir bakgrunnsinformasjon om Høyres miljøpolitikk i tiden før den jeg tar opp, men Tvedt går altså ikke inn i min oppgaves periode. Når det gjelder Høyres historie generelt er det nyeste bindet skrevet av Francis Sejersted og omhandler perioden 1945-1981. Neste bind, som skal omhandle perioden 1975-2005, er under arbeid, og denne masteroppgaven skrives i tilknytning til dette prosjektet.³⁴

Det ser derfor ikke ut til å være noen litteratur som konkret omhandler Høyre og miljø- og klimapolitikk på 1980- og 1990- tallet. Et unntak kan være Bernt Aardals *Energi og miljø*. Aardal, som er professor i statsvitenskap og leder for valgforskningsprogrammet ved Institutt for samfunnsforskning, analyserer partiprogrammene til V, Sv, Ap, Sp, KrF, Høyre og Fremskrittspartiet (FrP) i perioden 1977-1993.³⁵ I analysen ser han på partienes syn på vannkraftutbygging, oljevirkosomhet og energipolitikk i skjæringspunktet mellom stat og marked, og hvordan de ulike partiene argumenterer for sin politikk. I tillegg til en del opplysninger om Høyres miljøvernpolitikk i oppgavens periode, gir Aardal et bedre grunnlag for å forstå den generelle miljøpolitikken i perioden. Aardal viser for eksempel hvordan V og Sv har vært de to partiene som har fokusert sterkest på miljø, Sp og KrF har inntatt en slags mellomposisjon, mens Ap og Høyre har fokusert på vekst kombinert med vern. FrP har havnet i en kategori for seg selv, som svært lite miljøfokusert.

Til tross for at Høyres miljøpolitikk i perioden 1985-1992 har vært lite behandlet, finnes det en del litteratur som tar for seg andre sentrale aktører og temaer i miljøvernpolitikken. Denne litteraturen er et nyttig hjelpemiddel til å sette Høyres politikk i sammenheng med debatter og problemstillinger som var aktuelle i perioden. Kristin Asdals *Knappe ressurser?: økonomenes grep om miljøfeltet* og doktoravhandling *Politikkens teknologier: Produksjoner av regjerlig natur* er her relevante. Førstnevnte tar for seg forholdet mellom Finansdepartementet og Miljøverndepartementet, og Asdal viser hvordan miljøpolitikken i Norge har blitt påvirket av Finansdepartementets føringer og en sosialøkonomisk tenkemåte. Her er det også spesielt interessant at Asdal skriver at Finansdepartementet i flere av 1970-tallets miljøsaker argumenterte på en måte som hadde mange likhetstrekk med Høyres argumentasjon i de samme sakene. Altså at Høyres politikk i flere tilfeller var på linje med oppfatningene blant

³⁴ Hallvard Notaker er forfatter for det neste bindet. Jeg har hatt tilgang til hans utkast, men delen som omhandler miljø i min periode, er ikke skrevet pr november 2011.

³⁵ Bernt Aardal, *Energi og miljø: Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer* (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 1993), 97-167.

embetsverkets økonomer.³⁶ Under arbeidet med denne oppgaven har Asdal også gitt ut boka *Politikkens natur – Naturens politikk* hvor hun også tar for seg den miljøpolitiske utviklingen i den perioden jeg har arbeidet med.³⁷ Boken gir et innblikk i hvordan Finansdepartementet forholdt seg til de miljøpolitiske initiativene som ble tatt under Syse-regjeringen, og den har derfor vært svært nyttig i utformingen av mitt kapittel som omhandler denne regjeringen.

En annen historiker som er relevant i min sammenheng er Yngve Nilsen. I hans doktoravhandling *En felles plattform?: Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998* og boka *Statens kraft 1965-2006: Miljø og marked* som han har skrevet sammen med Lars Thue, tar han for seg miljøpolitikk som er knyttet til energispørsmål. Spesielt doktoravhandlingens drøfting av CO₂-utslipp har vært viktig for min oppgave, ettersom dette ble en av hovedsakene i miljøpolitikken etter Brundtland-kommisjonens rapport.

Innenfor feltet energi bør også boken *Blod, svette og olje* av Helge Ryggvik og Marie Smith-Solbakken nevnes, siden oljeindustrien i Norge er en viktig aktør i miljøverndebatten. Øyvind Nøttestads bok *SFT: Fra forkynner til forvalter* tar for seg historien til Statens forurensningstilsyn (SFT), som er et direktorat under Miljøverndepartementet og en viktig aktør i de nasjonale miljørakene. Boka er imidlertid gitt ut av SFT selv, og dette er noe man må være oppmerksom på. Jeg mener imidlertid at boka ikke skal avskrives av den grunn og at den er interessant nettopp fordi den kommer fra SFT og dermed kan sies å representere denne etatens perspektiv på en rekke miljøraker. Selv om disse bøkene ikke diskuteres direkte i oppgaven, har de vært relevante for å skaffe seg oversikt over feltet. Utover litteraturen som er nevnt overfor vil oppgaven i stor grad måtte stå på egne ben og basere seg på offentlige dokumenter og andre primærkilder.

Kilder og metode.

Ettersom mine spørsmål i denne oppgaven dreier seg om prosesser som i liten grad har blitt utforsket i tidligere litteratur, er oppgaven i stor grad basert på arkivmateriale. Det dreier seg i hovedsak om interne dokumenter fra Høyres arkiv, som interne utredninger, møtereferater og arbeidsdokumenter i forbindelse med partiprogrammet for 1989. Det overnevnte materialet er i hovedsak å finne på Riksarkivet, men jeg har også benyttet meg av materiale på

³⁶ Asdal, *Knappe ressurser?*, 180.

³⁷ Kristin Asdal, *Politikkens natur – Naturens politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2011), 173-210.

Stortingsarkivet og hos Høyres stortingsgruppe. Dette er i hovedsak møtereferater fra Høyres gruppe. Både disse og materialet fra Riksarkivet har vært tilgjengelig i mindre omfang for tiden etter 1991. For perioden etter 1991 har jeg derfor tatt utgangspunkt i materialet fra stortingsdebattene.

Utover dette har jeg også sett på stortingsdokumenter fra blant annet behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport og behandlingen av miljøverndepartementets budsjett etter valget i 1989. I forbindelse med slike viktige enkelthendelser har jeg i tillegg benyttet meg av avisartikler fra ATEKST.³⁸ Jeg har ikke prioritert å gjennomføre intervjuer med aktørene. Utviklingen i standpunkter innenfor miljøpolitikken har vært stor, feltet er komplisert, og miljøspørsmålene kan sies å inneholde et moralsk aspekt. Den miljøpolitiske utviklingen har ved flere anledninger fått partier og politikere til å endre standpunkter. Faren må anses som stor for både vilde og utilsiktede erindringsforskyvninger. Dette gjør bruk av muntlige kilder problematisk. Det skriftlige materialet denne oppgaven har hatt tilgang til, måtte i alle tilfelle vært gitt forrang.

Når det gjelder metodisk tilnærming har jeg holdt meg til en tradisjonell forståelse av kildekritikk og konsentrert meg om sentrale politiske aktører. Problemstillingene har tatt form i en vekselvirkning mellom teori og empiri. En slik tilnærming gir rom for å stille flere og bedre spørsmål underveis. Arbeidet med kildene har avdekket andre spørsmål enn dem jeg først tok fatt på, eller gitt spørsmålene ny form. Om dette skriver Jens Arup Seip:

Vår teori begynner som en gjetning, og denne gjetning bestemmer hvilke kilder eller data som er viktige. Omvendt virker kildetolkningen tilbake på teorien. Er den riktig? Må den forkastes? Må den jenkes?³⁹

Kildene som er nevnt ovenfor har imidlertid noen problemer knyttet til seg. Referatføringen fra interne partimøter er ikke nødvendigvis like nøyaktige og ordrett gjengitt som debatter i Stortinget. Ting kan ha vært diskutert forut for møtene i en mer uoffisiell form, og det kan også være tatt for gitt at debattantene sitter på bakgrunnsinformasjon man ikke får direkte

³⁸ ATEKST er et digitalisert tekstarkiv som inneholder norske aviser. Av de landsdekkende avisene er *Aftenposten* og *VG* tilgjengelig for hele min periode. *Norsk Telegrambyrå (NTB)* og *Dagens Næringsliv* er tilgjengelig fra henholdsvis 1.6.1985 og 2.5.1988. Jeg har også undersøkt aktuelle datoer i *Høyres Avis*. *Høyres Avis* finnes på mikrofilm på Nasjonalbiblioteket.

³⁹ Jens Arup Seip, *Om å skrive hovedoppgave: Historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1996), 33.

tilgang til ved å lese møtereferatene. Dette har jeg forsøkt å skaffe meg oversikt over ved å se på tidligere debatter og saksbehandlinger det blir referert til i dokumentene.

Det er også på sin plass å si noe om strukturen på denne oppgaven. Hayden White har i et bidrag til boka *The History and Narrative Reader* tatt for seg historieskrivningens narrative struktur. Historien om Høyres miljøpolitikk i perioden jeg tar opp, må i denne oppgaven sies å få “tragedie-struktur”.⁴⁰ I min fremstilling ender Høyre med å gi opp sine ambisiøse mål – fortellingen ender i noen forstand i nederlag. Bevisstheten om dette kan farge analysen - en vet hvordan det gikk. På bakgrunn av dette har det vært viktig i oppgaven å ikke la seg lede til en forklaring som passer med tragediens struktur. En er nødt til å legge vekt på hvilken informasjon aktørene på gitte tidspunkter satt med og også åpne for muligheten for at andre valg kunne ført til et annet resultat.

Det er også viktig å bemerke at min fremstilling av Høyres miljøpolitikk henger sammen med de miljøsakene jeg har valgt å se på og periodiseringen som er valgt for oppgaven. Hvis en ser de samme hendelsene i en annen kontekst, eller i en annerledes periodisering, kan det vise seg å fremheve andre dimensjoner. Slutten på én historie, kan være begynnelsen på en annen. Slik er det også med min oppgave.

Organisering av oppgaven.

Oppgaven i sin helhet er strukturert kronologisk og strekker seg fra 1985 til avslutningen av Stortingets vårsesjon 1992. Oppgaven har, foruten et innledningskapittel og et konklusjonskapittel, fem analysekapitler.

I kapittel 2 redegjør jeg for den miljøpolitiske utviklingen som fant sted i Høyre mellom stortingsvalget i 1985 og 1989. Mitt hovedfokus i dette kapittelet har vært å undersøke hvorfor Høyre endret sin miljøpolitikk i denne perioden, og når disse endringene fant sted.

Kapittel 3 tar for seg samme periode som kapittel 2, men med en annen innfallsvinkel. Her har jeg undersøkt prosessen internt i Høyre. Jeg har sett på hvordan partiet arbeidet med å utforme en ny miljøpolitikk, og i hvilken grad dette førte til konflikter internt i partiet.

⁴⁰ Hayden White, “The Historical Text as Literary Artifact”, i *The History and Narrative reader*, red. Robert G. (Routledge, 2001).

I kapittel 4 tar jeg for meg Stortingets behandling av Brundtland-kommisjonens rapport. Dette var den viktigste miljøpolitiske debatten man hadde på Stortinget innenfor oppgavens periode. Her redegjør jeg for de miljøpolitiske forslagene Høyre fremmet i debatten, og hvordan Høyre plasserte seg miljøpolitisk i forhold til de andre partiene på Stortinget. Målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp var den viktigste saken i denne debatten, og jeg har lagt vekt på hvordan Høyre stilte seg i forhold til de andre partiene i denne diskusjonen.

Kapittel 5 omhandler Syse-regjeringen. Målet med dette kapitlet har vært å undersøke hvordan Høyre samarbeidet med sine regjeringspartnere på miljøfeltet, og hvordan Høyre fulgte opp målene som var satt i Stortinget.

I kapittel 6 har jeg undersøkt hvordan Høyre arbeidet videre med miljøpolitikken etter regjeringens fall og lederskiftet i partiet. Kapitlet beskriver hvordan Høyre gradvis forlater flere av sine miljøpolitiske standpunkt, og hvordan partiet vinkler sin miljøpolitikk på en ny måte.

2. 1985-1989. Et miljøpolitisk skifte.

Miljøvern ble en fremtredende sak forut for stortingsvalget i 1989. I følge Bernt Aardals undersøkelse av energi- og miljøpolitiske holdninger på 1970- og 1980- tallet var miljøpolitikken den nest viktigste saken blant velgerne i 1989, og interessen for miljøspørsmål blant velgerne var på sitt høyeste dette året.⁴¹ Før valget i 1985 hadde situasjonen vært en ganske annen. Miljøpolitikken stod ikke i fokus, og Høyre hadde satset bevisst på helse- og sosialsektoren under valgkampen.⁴² Miljøvern var trolig heller ikke en sak som stod sterkt hos velgerne i 1985. I en foreløpig rapport om valgkampen i 1985 viste Høyre til en undersøkelse som tok for seg hva som hadde vært valgkampens viktigste saker. Her anså 2 % av utvalget kategorien “annet” som valgkampens viktigste sak. Miljøvern var sammen med en del andre saker plassert i denne kategorien.⁴³ Dette kapittelet vil undersøke hva som skjedde internt i Høyre fra partiet gikk til valg i 1985 med et partiprogram som var relativt vagt og uforpliktende på miljøvernsspørsmål, til partiet fire år senere stilte med et program hvor miljøvern var en av hovedsakene.

For å få oversikt over og forklare det miljøpolitiske skiftet som fant sted i Høyre mellom 1985 og 1989, har jeg funnet det hensiktsmessig å behandle denne perioden i to kapitler. Dette kapittelet beskriver den miljøpolitiske utviklingen som fant sted i Høyre i perioden 1985-1989. Tilnærmingen er kronologisk og legger spesielt vekt på undersøke når Høyre foretok reelle endringer i sin miljøpolitikk. Hensikten med denne tilnærmingsmåten er å forklare når Høyre oppfattet det som nødvendig å legge om sin miljøpolitikk og hva det var som skapte behovet for denne nye miljøpolitikken. Både Tsjernobyl-ulykken og rapporten til FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling skaffet miljøsaken stor oppmerksomhet, og disse står som viktige hendelser i denne historien. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling endret også betingelsene for den fremtidige miljøpolitikken. Spesielt viktig var rapportens fokus på problematikken rundt CO₂-utslippene. Høyres fastsettelse av sin egen målsetting for

⁴¹ Aardal, *Energi og miljø*, 210-211.

⁴² “Sentralstyrets beretning”, Sentralstyret 1986 del 1, D-0024, PA-0583-3.

⁴³ “Foreløpig rapport av St. valgkampen 1985” utarbeidet for sentralstyret 28.10.85, 0001 Programarbeidet 1985, D-0225, PA-0583-3.

At miljøvern ikke var tildelt en egen kategori i 1985 vitner om at personene bak undersøkelsen ikke anså miljøvern som en viktig sak. Det er også et poeng at en undersøkelse med slike kategorier kan virke ledende på respondentene, og det er mulig flere hadde krysset av på miljø, hadde det hatt et eget alternativ. Men til tross for dette er det nok trygt å anslå at miljø var langt fra noen hovedsak i 1985.

reduksjon av CO₂-utslipp kan sies å markere høydepunktet i den nye miljøpolitikken partiet arbeidet seg frem til i perioden 1985-1989.

Neste kapittel går dypere inn i selve utformingen av den nye miljøpolitikken og konsentrerer seg i hovedsak om det miljøpolitiske materialet som ble debattert på Høyres miljøpolitiske konferanse 5.mai 1988, på Sentralstyremøtet 2.februar 1989 og på Landsmøtet 13.-15.april 1989. Kapittelet vil undersøke hvordan Høyre kom frem til sine miljøpolitiske formuleringer forut for valget i 1989. I denne sammenheng er det spesielt to problemstillinger jeg vil konsentrere meg om: Skulle miljøpolitikken basere seg på en form for statlig styring med lover og reguleringer, eller var det mulig å komme frem til mer markedsbaserte løsninger? Hvilken strategi lå bak Høyre miljøengasjement? Dette var spørsmål som partiledelsen i Høyre også måtte ta stilling til i utformingen av den nye miljøpolitikken.

I tillegg til dette vil det være et gjennomgående tema i det neste kapittelet å undersøke hvorvidt den nye miljøpolitikken skapte konflikt internt i partiet. Som vi vil se, hersket det ulike oppfatninger i Høyre om både tilnærmingsmåte og ambisjonsnivå når det gjaldt partiets miljøpolitikk. Sentrale politikere som Kaci Kullmann Five og Wenche Frogn Sellæg ledet an i arbeidet for en ny miljøpolitikk, men etter hvert ble det tydelig at partifeller som representerte andre interesseområder gikk imot en del av disse tiltakene. Tiltak rettet mot samferdselssektoren viste seg å være spesielt problematiske. Unge Høyre (UH) var også en pådriver i miljøpolitikken og i slutfasen av Høyres arbeid med miljøpolitikken kom det tydelig frem at ungdomspartiet la press på moderpartiets miljøpolitikk.

1986-87 En sped begynnelse. Tsjernobyl-ulykken vekker Høyre.

Miljøpolitikk var ikke et sentralt tema i Høyre det første året etter stortingsvalget. Regjeringen Willoch hadde helt andre problemer og gikk av på kabinettsspørsmål om en økonomisk krisepakke 9. mai 1986. Hovedfokuset til partiet var derfor, naturlig nok, å gjenvinne regjeringsmakten. Hvis en ser på Høyres arkivmateriale for 1985 og 1986 er det også tydelig at det ikke ble arbeidet noe særlig med partiets miljøpolitikk i denne perioden. Dette betydde nok ikke at miljøpolitikken var fullstendig glemt, men snarere at partiet ikke opplevde noe press på den miljøpolitiske linjen det hadde ligget på forut for valget i 1985. På et sentralstyremøte i februar 1986 ser det likevel ut til at enkelte aktører i Høyre var bekymret over partiets avslappede holdning til miljøpolitikken.

På dette sentralstyremøtet diskuterte man Høyres kampanje “Frihet og fellesskap - mulighetenes samfunn”, og mot slutten av møtet dukket miljøvern opp i diskusjonen. Det var Tore Austad, representant for Vest-Agder, som først pekte på at miljøvern var fullstendig fraværende i kampanjeopplegget, og Per Ditlev-Simonsen, representant for Oslo, føyde til at neglisjering og mangel på engasjement i miljøpolitikken medvirket til Høyres manglende troverdighet. De to representantene fikk støtte for sitt syn, og man besluttet at Arbeidsutvalget (AU) skulle utarbeide et nytt tema til kampanjeopplegget hvor de “grønne” verdiene kunne bli tatt med.⁴⁴ Engasjementet ser imidlertid ut til å ha gått over relativt raskt. Da Høyres Hovedorganisasjon (HH) senere la frem sine planer for høsten 1986 og for første halvår av 1987, var miljøpolitikken utelatt.⁴⁵ Miljøpolitikken kan derfor ikke sies å ha vært et sentralt tema for Høyre mens partiet satt i regjeringsposisjon.

Snaue to uker før Willoch-regjeringen gikk av, oppstod det imidlertid en situasjon som førte til at miljøpolitikken fikk økt oppmerksomhet. 26. april 1986 eksploderte en reaktor ved kjernekraftverket i Tsjernobyl, og resultatet ble tidenes verste kjernekraftulykke.⁴⁶ Ulykken fikk et særdeles stort omfang på grunn av radioaktive skyer som drev utover Ukrainas og Sovjetunionens grenser. Nedbøren fra disse radioaktive skyene rammet flere land, deriblant Norge. Disse ettervirkningene av ulykken fikk stor oppmerksomhet i media, og det var nå ettertrykkelig bevist at trusler mot miljøet kunne ramme på tvers av landegrensene. Det var med andre ord ikke lenger tilstrekkelig å konsentrere seg om miljøverntiltak her hjemme. Man måtte få i stand internasjonale avtaler som forhindret at Norge ble skadelidende på grunn av andre lands forurensning. Bekymringene etter Tsjernobyl-ulykken gjorde miljøpolitikken til et særdeles viktig tema, og hvis en ser på Høyres årsberetning for 1986, er det åpenbart at disse bekymringene hadde slått rot også i Høyre. Årsberetningen ble gjennomgått på et sentralstyremøte i 1987, og partiformann Rolf Presthus oppsummerte situasjonen på følgende måte:

Forurensninger av vann, luft og jord gir nå foretruende [sic] signaler om skadevirkninger over store deler av kloden. Også Norge har fått merke skadevirkninger av miljøkatastrofer i andre land.

Tsjernobyl-ulykken i Sovjet har gitt betydelige skadevirkninger for enkelte næringer i Norge. Etter

⁴⁴ “Protokoll fra Sentralstyrets møte 26.02.86”, Sentralstyret 1986 del 1, D-0024, PA-0583-3, 8.

⁴⁵ “Høyres planer for høsten 1986 (mange tiltak også med virkning for våren 1987)”, Sentralstyret 1986 del 1, D-0024, PA-0583-3; “Høyres Hovedorganisasjon Planer 1. halvår 1987”, Sentralstyret 1986 del 2, D-0024, PA-0583-3.

⁴⁶ Nøttestad, *SFT: Fra forkynner til forvalter*, 197.

Høyres mening understreker denne og lignende ulykker behovet for å komme frem til internasjonale avtaler som gir bedre sikring av miljøfarlige anlegg og som garanterer bedre varsling ved eventuelle fremtidige ulykker.⁴⁷

Det er tydelig at Tsjernobyl-ulykken gjorde et alvorlig inntrykk på partiet, og Høyre formulerte også en resolusjon om forurensning i sin årsberetning. Resolusjonen tok for seg problematikken rundt et annet viktig miljøproblem, sur nedbør, og inneholdt blant annet følgende utsagn: “Å gi våre etterkommere ren luft, rent vann og et rent miljø er en oppgave som alltid må tas alvorlig av et verdikonservativt parti.”⁴⁸ Det er liten tvil om at formuleringene sitert ovenfor var uttrykk for en oppriktig bekymring i partiledelsen, og Tsjernobyl-ulykken hadde åpenbart ført til at miljøpolitikken hadde fått et sterkere fokus internt i Høyre. Det ulykken imidlertid ikke førte til, var en omlegging av partiets miljøpolitikk. Tanken om at Høyre som et konservativt parti, hadde et spesielt ansvar for vern av miljøet var godt etablert, og formuleringer om sur nedbør og internasjonalt samarbeid var også å finne i Høyres valgprogram for perioden 1985-89. Det kan derfor ikke hevdes at Tsjernobyl-ulykken medførte noe umiddelbart brudd i Høyres miljøpolitikk. Sett i sammenheng med den miljøpolitiske utviklingen som fant sted i Høyre i perioden 1985-1989 er det mer nærliggende å betrakte ulykken som et startpunkt for den miljøpolitiske utviklingen partiet gikk igjennom. Miljøpolitikken hadde havnet på dagsordenen, men Høyre oppfattet fremdeles de miljøpolitiske formuleringene fra det forrige partiprogrammet som tilstrekkelige.

Noe av forklaringen på hvorfor Tsjernobyl-ulykken ikke førte til noen omlegging av Høyres miljøpolitikk kan ligge i hvilken type forurensning ulykken førte til. Det var nedbør fra radioaktive skyer som rammet Norge, og det var naturlig nok radioaktivt nedfall som havnet i fokus i norske medier. Både radioaktivt nedfall og sur nedbør var forurensningstyper som i hovedsak hadde sitt opphav utenfor Norges grenser. Det faktum at det var Sovjet og Storbritannia som var de store synderne på området, ikke norsk industri, kan ha gjort det lettere for Høyre å gå hardt ut mot denne typen forurensning. Utover det å jobbe for internasjonale avtaler var det lite Norge kunne gjøre, og følgelig la ikke denne typen forurensning noe sterkt press på miljøpolitikken man førte innad i Norge.

⁴⁷ “Formannen har ordet”, Sentralstyret 1987 del 1, D-0025, PA-0583-3, 7.

⁴⁸ Resolusjon: “Forurensning”, Sentralstyret 1987 del 1, D-0025, PA-0583-3.

Selv om konklusjonene man trakk rundt Tsjernobyl-ulykken i årsberetningen for 1986 ikke innebar noen omlegging av Høyres miljøpolitikk formulerte, imidlertid partiet to miljøpolitiske forslag som kan sies å peke fremover mot de miljøpolitiske endringene som kom senere. Partiet konkretiserte at de ønsket en mer ambisiøs målsetting rundt reduksjon av svovelutslipp enn den Norge hadde undertegnet under FN-konferansen om luftforurensning i Helsingfors, der målet var en reduksjon på 31 %. Videre mente man at det var bilavgasser, i tillegg til sur nedbør, som var det største forurensningsproblemet i Norge.⁴⁹ Høyre ønsket her amerikanske rensekrav og blyfri bensin velkommen som virkemidler. Disse to tiltakene peker fremover mot det skifte som kom i Høyres miljøpolitikk, selv om det var et langt stykke frem til diskusjonen om CO₂-utslipp og drivhuseffekten som ble denne periodens store miljødiskusjon. Som nevnt ovenfor ser det ut til at Tsjernobyl-ulykken i hovedsak førte til en økt bevissthet i partiet rundt miljøproblemene. Høyre begynte å oppfatte miljøproblemene som påtrengende og syntes derfor det var viktig å minne om partiets synspunkter på disse spørsmålene. Synspunktene i seg selv kom derimot ikke under sterkt press. Høyre ser i stor grad ut til å ha fulgt denne linjen frem til kommunevalget i september 1987.

Brundtland-kommisjonens rapport.

I april 1987, i god tid før kommunevalget, la FNs Verdenskommisjon for Miljø og Utvikling, populært kalt Brundtland-kommisjonen, frem sin sluttrapport "Vår felles framtid". Rapporten ble presentert i slutten av april, og den kan, på grunn av sin virkningshistorie, sies å ha vært den viktigste miljøpolitiske hendelsen i perioden 1985-1987. Rapporten la sterke føringer på den videre miljødebatten både i Norge og resten av verden og rettet fokuset mot de globale miljøproblemene. Spesielt viktig var det at rapporten gjorde CO₂-problematikken til et sentralt tema for den videre politiske debatten og at begreper som "drivhuseffekt" og "bærekraftig utvikling" trådte inn i det politiske språket. Yngve Nilsen påpeker i sin doktoravhandling i historie at det før dette fantes få eller ingen spor av forsøk på å sette CO₂-utslipp på den politiske dagsorden. "Vår felles framtid" kan derfor regnes som selve startpunktet for norsk klimapolitisk historie.⁵⁰

Selv om kommisjonen leverte sin sluttrapport i april 1987, ble ikke rapporten i sin helhet behandlet av Stortinget før i 1989. Rapporten var selvsagt tilgjengelig for Høyre og de andre

⁴⁹ Resolusjon: "Forurensning", Sentralstyret 1987 del 1, D-0025, PA-0583-3.

⁵⁰ Nilsen, *En felles plattform?*, 2.

politiske partiene fra 1987 av, men den store konfrontasjonen partiene imellom lot vente på seg. Dette ga Høyre og de andre partiene rikelig med tid til å sette seg inn i det nye miljøpolitiske materialet. Det var ikke før etter kommunevalget i september at Høyre for alvor begynte å legge om sin miljøpolitikk.

Brundtland-kommisjonens rapport la sterk vekt på den alvorlige miljøsituasjonen man stod overfor ved inngangen til 90-årene. Men samtidig som kommisjonen erkjente at blant annet avskoging, drivhuseffekten og sur nedbør utgjorde alvorlige problemer, la den også vekt på at det var mulig å snu utviklingen og skape en framtid med både økonomisk og sosial trygghet.⁵¹ Kommisjonen stilte her ”bærekraftig utvikling” opp som et mål for verden og hvert enkelt land. Kommisjonen hevdet at en slik utvikling ville sikre både dagens og den fremtidige befolkningens behov. Kommisjonen hevdet selv at dens viktigste budskap var at man måtte ”endre prinsippene for det økonomiske og politiske samkvemmet i verdenssamfunnet”.⁵² Det ble gjort klart at spørsmålet ikke dreide seg om en skulle ha økonomisk vekst, men heller om hvilken type.⁵³ Det var antakelig denne tanken om at den økonomiske utviklingen både var en del av problemet og løsningen som gjorde at rapporten fikk så bred oppslutning. Ettersom kommisjonen her lovet både økonomisk vekst og forbedret miljø forente den på et vis to sider som tradisjonelt har stått mot hverandre i miljøpolitikken. Dette var et viktig poeng for Høyre. For å skape denne utviklingen la kommisjonen vekt på prinsippet om at ”forurenseren betaler”. Man skulle ta i bruk både økonomiske og administrative virkemidler. Bruk av miljøavgifter ble trukket frem som et interessant og viktig virkemiddel, men også reguleringer ble sett på som nødvendig.⁵⁴ Når det gjaldt konkrete miljøpolitiske tiltak la kommisjonen vekt på klimaproblematikken som selve hovedutfordringen. Her var det først og fremst CO₂-utslippene som måtte reduseres. For Norges del utgjorde CO₂-utslippene 60-70 % av det samlede bidraget til klimaproblemene og mesteparten av disse utslippene kom fra fossilt brensel i oppvarming og transport.⁵⁵ Kommisjonen ønsket å redusere veksten av disse utslippene slik at de stabiliserte seg i løpet av 1990-årene og senest i år 2000.⁵⁶ Man regnet med å kunne redusere utslippene ytterligere etter dette. Målsettingen for energiforbruket generelt var en gradvis utflating av det samlede energiforbruket frem mot århundreskiftet.⁵⁷

⁵¹ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 13-14.

⁵² St. meld. nr. 46, 1988-1989, 7.

⁵³ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 7.

⁵⁴ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 75-76.

⁵⁵ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 29.

⁵⁶ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 10.

⁵⁷ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 84.

Kommisjonen la også vekt på betydningen av et sterkt internasjonalt samarbeid og det ble hevdet at det var en klar sammenheng mellom fattigdommen og den økologiske krisen i utviklingslandene.⁵⁸

Brundtland-kommisjonens kobling mellom miljø og fortsatt økonomisk vekst var et gunstig utgangspunkt for Høyre. Hans Kr. Lehmann, gjennom mange år en sentral rådgiver i Høyre, skrev noen måneder senere til AU at Høyre stort sett burde omfavne rapporten ettersom den brøt med den tradisjonelle miljøpolitikken "0-vekst filosofi" og underbygde synspunkter Høyre hadde stått for i mange år.⁵⁹

Kommunevalget 1987.

Da Høyre skulle forberede seg til kommunevalget i september 1987 var altså Brundtland-kommisjonens rapport blitt publisert. Både "Vår felles framtid" og oppstandelsen rundt Tsjernobyl-ulykken året før hadde brakt miljøproblematikken i fokus. Det politiske arbeidet som fant sted i Høyre i forbindelse med dette kommunevalget illustrerer hvordan Høyre gradvis styrket sitt fokus på miljøpolitiske spørsmål. Forut for kommunevalget formulerte Høyre et utkast til "valgmanifest" hvor miljøvern ble tildelt et eget punkt.

En helhetlig politikk for et bedre samfunn må også ivareta hensynet til et godt natur- og livsmiljø. [F]or et konservativt parti er det en sentral samfunnsoppgave å forvalte ressursene med ansvar og verne om det naturlige miljø. Dette er viktig av hensyn til både en forsvarlig bruk av miljø og ressurser i dag og til de kommende generasjoner.

- Høyre vil prioritere kampen mot forurensninger.
- Kontrollen med og reaksjoner mot brudd på forurensningsloven skjerpes.
- Det foretas en sterkere satsning på energiøkonomisering, slik at vi får en bedre utnyttelse av den kraften som allerede blir produsert.
- Norge må delta aktivt i samarbeidet for å løse internasjonale miljøspørsmål.⁶⁰

At miljøpolitikken fikk et eget punkt i valgmanifestet vitnet i seg selv om at miljøpolitikken nå var et relevant tema det var viktig å ha en mening om, og vi ser at Høyre igjen knyttet sin miljøpolitikk til den konservative vernetanken. Det er videre et viktig poeng at både det første, tredje og fjerde strekpunktet er å finne i Høyres valgprogram for 1985-89. Man kan

⁵⁸ St. meld. nr. 46, 1988-1989, 7 og 42.

⁵⁹ Hans Kr. Lehmann, "Miljøpolitiske problemstillinger", AU 1987, D-0050, PA-0583-3, 2.

⁶⁰ "Valgmanifest Høyres Sentralstyre 16.06.87 utkast", Sentralstyret 1987 del 2, D-0025, PA-0583-3, 2.

derfor si at valgmanifestet, i likhet med resolusjonen og årsberetningen for 1986, i realiteten brakte lite nytt, men at man heller trakk frem gamle standpunkter. Situasjonen var fremdeles slik at Høyre så behovet for å markere sin miljøpolitikk, men ikke nødvendigvis behovet for å omskrive den. I likhet med resolusjonen fra Høyres årsberetning som vi var inne på tidligere, var det imidlertid også momenter som pekte fremover. I dette tilfellet dreide det seg om det andre strekpunktet i miljøverndelen av valgmanifestet. Dette punktet er også interessant fordi det kan sies å ha kommet i konflikt med sentrale verdier i Høyre. Økt kontroll og skjerpede straffereaksjoner kan innebære økt statlig kontroll eller innblanding, og som vi kommer tilbake til i andre del av dette kapitlet var lover og reguleringer et kontroversielt tema for Høyre.

I tillegg til valgmanifestet finner man i Høyres arkivmateriale et brev fra Høyres generalsekretær, Svein Grønnern, som vitner om at Høyre så for seg at miljøpolitikken kunne bli relevant ved det kommende kommunevalget. Brevet er datert 8. juli 1987 og adressert til Scott Hamilton i The International Democrat Union (IDU). I brevet forklarte Grønnern at Brundtland, som en følge av sin posisjon i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, hadde fått mye positiv medieomtale og at miljøproblemene kom til å bli en viktig sak i den norske kommunevalgkampen. Han minnet om at det hadde vært noen miljøsaker den siste tiden som hadde angått både Norge og Storbritannia, spesielt radioaktiv forurensning i forbindelse med det britiske Dounray anlegget, og han lurte på om Storbritannia hadde tenkt å gjøre noe med disse sakene før kommunevalget.⁶¹ Hvis de hadde tenkt det, ønsket Grønnern at dette kunne gjøres på en måte som gagnet Høyre. Han skrev som følger:

[...] it would be of great help to us if that could happen as a result of an initiative taken by Høyre in contact with the British Conservative Party and the British Government. In practice such an initiative could be that a delegation from our party made a short visit to London. We would like to stress that this is an informal inquiry. The main reason for sending you the letter is to see if there are any opportunities we could exploit in cooperation that could be useful for Høyre in the forthcoming elections.⁶²

Det kommer tydelig frem av brevet at Grønnern rett og slett ønsket en miljøpolitisk innrømmelse fra Storbritannia som Høyre kunne få æren for. Dounray-saken var nettopp en slik sak, som jeg har vært inne på tidligere i kapitlet, hvor Storbritannias industri var

⁶¹ Saken dreide seg om opprettelsen av et gjenvinningsanlegg for atomavfall i Skottland som ville ligge 50 mil fra norskekysten. *NTB* 14.11.1986.

⁶² Brev fra Svein Grønnern til Scott Hamilton, International Democrat Union, London. Datert 8.7.1987, AU 1987, D-0050, PA-0583-3.

syndebukken. Følgelig kunne Høyre involvere seg uten å trække norsk industri på tærne. Det ble imidlertid umulig å komme utenom innstramninger overfor også norsk industri når Høyre etterhvert startet arbeid med å utforme en ny miljøpolitikk.

Kommunevalget i 1987 ble, til tross for det sterke fokuset som hadde vært på miljøsaken, dominert av andre politiske spørsmål. Høyre måtte ta stilling til et annet sterkt voksende politisk felt, innvandringspolitikken, og valgkampen for Høyre ble i tillegg sterkt skadelidende på grunn av pressens fokus på Presthus og hans problemer som leder.⁶³

De borgerlige partienes mislykkede forsøk på å kaste Brundtland-regjeringen på jordbruksoppgjøret preget også de interne diskusjonene i Høyre. Svein Grønnern fikk med andre ord ikke rett i sine bekymringer om at miljøvernssaken ville havne i fokus under valgkampen. Høyres miljøpolitikk ble riktig nok nevnt under valgkampen. Presthus presenterte blant annet Høyres miljøpolitikk i radioen, men miljøpolitikken fikk få utspill i forhold til partiets tradisjonelle saker.⁶⁴

Med det økte fokuset miljøpolitikken hadde fått som en følge av Tsjernobyl-ulykken er det naturlig å spørre seg hvorfor miljøpolitikken ikke havnet høyere opp på agendaen under valgkampen. Noe av forklaringen på dette kan være at Tsjernobyl-ulykken, som nevnt tidligere, satte fokus på forurensningsproblemer som hadde sin opprinnelse utenfor Norge. Nasjonale tiltak mot denne typen forurensninger måtte i stor grad være å få i stand internasjonale avtaler, og Høyre hadde hatt formuleringer om dette før Tsjernobyl-ulykken i det hele tatt fant sted. Svein Grønnerns brev vitnet også om at en løsning på denne type forurensning i stor grad var avhengig av innrømmelser fra landene som skapte den. Når det gjelder periodens andre store miljøpolitiske begivenhet, Brundtland-kommisjonens rapport, ser det ut til at den på dette tidspunktet ikke hadde rukket å skape noen storstilt debatt blant de norske partiene. Som vi vil se, økte Høyres fokus på de nye problemstillingene fra “Vår felles framtid” gradvis fra 1987 og frem til valget i 1989. Det kan se ut til at rapporten ble publisert for sent til å dominere kommunevalget i 1987.

⁶³ Hallvard Tjelmeland og Grete Brochmann, *I globaliseringens tid, 1940-2000*, bind 3 i, *Norsk innvandringshistorie* (Oslo: Pax, 2003), 193.

For en fullstendig framstilling av debatten rundt Presthus se: Hallvard Notaker, *Coming across: the Norwegian Conservative Party and the import of overseas campaign events for the media 1986-1989* (PhD-avhandling, Universitetet i Oslo, 2008).

⁶⁴ “Disposisjon for ettervalsrapport” Sentralstyret 1987 (Rapporter og resolusjoner), D-0025, PA-0583-3, 3-4.

Selv om kommunevalget i 1987 ikke var preget av miljøpolitiske spørsmål, kan det argumenteres for at året 1987 markerte et vendepunkt i Høyres miljøpolitikk. Etter kommunevalget utarbeidet AU et utkast til “Toårsplanen 88-89”. Her stod det at miljøpolitikk var en viktig politisk problemstilling og at miljøpolitikken i fremtiden kunne bli en utfordring for Høyre.⁶⁵ På dette tidspunktet antok med andre ord den sentrale partiledelsen i Høyre at miljøpolitikken kunne bli en viktig sak fremover og en mulig kampsak i stortingsvalget 1989. Når AU også skrev at miljøpolitikken kunne bli en utfordring for partiet, er det naturlig å anta at de regnet med å måtte foreta visse endringer i forhold til de miljøpolitiske formuleringene de hadde hatt i det forrige partiprogrammet. Brundtland-kommisjonens rapport hadde på dette tidspunktet vært tilgjengelig en god stund, og det ser ut til at Høyre anerkjente at et miljøpolitisk program i 1989 ville kreve adskillig mer av partiet enn det hadde gjort i valgkampen i 1985.

1988 Høyre endrer kurs.

Etter kommunevalget i 1987 begynte Høyres programkomite å sette sammen partiprogrammet for det kommende stortingsvalget. Programkomiteen utarbeidet i den forbindelse et høringsnotat og et bakgrunnsnotat som skulle informere om Høyres politikk for den kommende perioden og hente inn innspill til det videre arbeidet med partiprogrammet. Fristen for å komme med forslag var satt til 15. mai 1988. På dette tidspunktet er det tydelig at Høyre hadde besluttet at man måtte gjøre noe med partiets miljøpolitikk. Omfanget av miljøpolitisk materiale økte og man begynte å formulere nye miljøpolitiske standpunkter.

Høringsnotatet var et lite hefte med spørsmål knyttet til ulike politiske temaer, og miljø var viet en egen side. Spørsmålene var preget av tradisjonelle naturvernspørsmål, men også forebygging av forurensning og kontrollarbeid ble tatt med. Bakgrunnsnotatet var satt sammen på bakgrunn av et diskusjonsopplegg. Dette diskusjonsopplegget var et hefte på 78 sider som tok for seg ulike politiske temaer, og her var miljøpolitikken viet større plass. Det ble understreket at miljøvern hadde en global dimensjon, og Høyre sluttet seg til en formulering fra Brundtland-kommisjonen. Programkomiteen formulerte følgende:

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling understreker behovet for å videreføre og forsterke et aktivt norsk engasjement i internasjonale ressurs- og miljøspørsmål. Hovedmålene i miljøvernpolitikken må

⁶⁵ “Toårsplanen 88-89” Utkast, Sentralstyret 1987 (Rapporter og resolusjoner), D-0025, PA-0583-3.

være å hindre forurensninger og naturinngrep som begrenser naturens selvfornyelses- og produksjonsevne, hindre at miljøbelastninger skader helse og trivsel og å verne om variasjonsrikdommen i natur og miljø.⁶⁶

“Vår felles framtid” hadde nå opparbeidet seg såpass oppmerksomhet at Høyre så seg tjent med å støtte sine miljøpolitiske uttalelser på formuleringer fra rapporten. Programkomiteen trakk også frem andre momenter som gikk igjen i Brundtland-kommisjonens rapport. Det stod at i-landene måtte gå foran og påta seg ansvar ettersom det var disse som hadde økonomien og kunnskapen som skulle til, og miljøverntechnologi ble lagt frem som et gunstig satsningsområde i kampen mot forurensningene.⁶⁷ Programkomiteen presenterte også en del områder man måtte jobbe med på nasjonalt nivå. Uten å gå for detaljert inn på dette i inneværende kapittel, bør det nevnes at det ble fokusert på kontroll med miljøkriminalitet og økte strafferammer. Som vi så i forbindelse med valgmanifestet som ble lagt frem forut for kommunevalget i 1987, kunne dette innebære økt statlig innblanding og kontroll. Brundtland-kommisjonens formuleringer om en bærekraftig utvikling var nok særdeles viktige for Høyre. Som nevnt tidligere i kapittelet hadde Høyres rådgiver Hans Kr. Lehmann raskt konkludert med at rapportens brudd med nullvekstfilosofien var en viktig grunn for partiet til å støtte opp om rapporten. Programkomiteen benyttet derfor diskusjonsopplegget til å konfrontere oppfatningen om at det var en konflikt mellom vekst og vern:

Det fremstilles ofte som om det er et motsetningsforhold mellom en politikk for økonomisk vekst og miljøvern. Det faktiske forhold er at økonomisk vekst er en nødvendighet for at en rekke miljøverntiltak skal gjennomføres.⁶⁸

At Brundtland-kommisjonen satte økonomi og miljø i sammenheng på denne måten, gjorde det mulig for Høyre å støtte kommisjonens hovedprinsipp uten å tape ansikt overfor næringslivet.

Både høringsnotatet og bakgrunnsnotatet vitnet altså om at Høyre oppfattet det som viktig å formulere en ny miljøpolitikk før stortingsvalget, og at Brundtland-kommisjons rapport i stor grad hadde lagt premissene for hvordan en slik politikk måtte utformes. Inntrykket av at

⁶⁶ “Politikk for en ny tid” Diskusjonsopplegg utarbeidet av Høyres programkomite, 0001 Høyres programkomite 1988, D-0244, PA-0583-3, 8.

⁶⁷ “Politikk for en ny tid” Diskusjonsopplegg utarbeidet av Høyres programkomite, 0001 Høyres programkomite 1988, D-0244, PA-0583-3, 9 og 16.

⁶⁸ “Politikk for en ny tid” Diskusjonsopplegg utarbeidet av Høyres programkomite, 0001 Høyres programkomite 1988, D-0244, PA-0583-3, 78.

Høyre oppfattet miljøpolitikken som viktig styrkes også av et notat som programkomiteens sekretær sendte til programkomiteen 9. juni 1988. I notatet stod det at man antok at miljøvernkapittelet kom til å bli et viktig kapittel og at det derfor skulle flyttes frem i programmet. Det stod også at kapittelet burde bli gjennomgått av kyndige på området for å kartlegge økonomiske og andre konsekvenser av forslagene.⁶⁹ At programkomiteens sekretær ønsket at miljøkapittelet skulle gjennomgås for å kartlegge konsekvensene av forslagene, understreker også at Høyre virkelig var i ferd med å utarbeide en ny miljøpolitikk og at man følgelig var på ukjent grunn.

Samtidig som programkomiteen begynte å formulere Høyres nye miljøpolitikk dukket også temaet opp til diskusjon på Høyres sentralstyremøter. Et sentralstyremøte 13. april 1988 viste tydelig at Høyre foretok endringer i sin miljøpolitikk. På møtet vedtok sentralstyret enstemmig en formulering om Norges gass-strategi:

I en samlet gass-strategi må også miljømessige vurderinger tillegges stor vekt. Det må legges vekt på at bruk av gass kan bidra til å redusere forurensningene i Norge. Bruk av gass i industrien vil kunne gi en vesentlig reduksjon i svovelutslipp fra tung fyringsolje. Brenning av gass gir sammen med bruk av bedre renseteknologi minimalt svovelutslipp sammenlignet med olje eller kull.⁷⁰

Å omtale bruken av gass som et tiltak for å redusere forurensningene brøt med tidligere miljøpolitiske uttalelser fra partiet. Høyre hadde fra 1970-årene og senest i 1987 uttrykt bekymring over at regjeringens nøling i utbyggingen av vannkraft kunne føre til at man valgte gasskraft i stedet. Høyre hadde da ment at dette kunne vise seg både prismessig, ressursmessig og miljømessig mindre lønnsomt.⁷¹ Det kan derfor se ut til at Høyre i 1988 stilte seg mer positive til bruken av gass, eller at man ønsket å flytte fokuset over på den miljømessige gevinsten ved gass i forhold til kull, og ikke den negative effekten i forhold til vannkraft.

Høyres arbeid med miljøpolitikken økte ytterligere i omfang i mai 1988, og Høyre avholdt 5. mai en miljøpolitisk konferanse som skulle danne grunnlaget for partiets videre arbeid med miljøpolitikk. Etter konferansen vedtok Høyres arbeidsutvalg å nedsette en arbeidsgruppe for

⁶⁹ Notat til Programkomiteen fra Sekretæren 9.6.1988, 0001 Høyres programkomite 1988, D-0244, PA-0583-3, 1 og 3.

⁷⁰ "Nasjonal gass-strategi", Sentralstyret 1988, D-0026, PA-0583-3.

⁷¹ "Høyres Årsberetning 1987" 2.12.1987, Sentralstyret 1987 del 2, D-0025, PA-0583-3.

å utarbeide en håndbok og en handlingsplan for miljøvern.⁷² Handlingsplanen skulle være klar rundt 15.oktober og danne grunnlaget for programkomiteens og partiets endelige behandling av programmet for valget i 1989.⁷³

1989 Valgkamp med ny miljøpolitikk.

Oppmerksomheten rundt miljøpolitikken toppet seg i Høyre i 1989, og forut for stortingsvalget var det en kraftig økning av både miljøpolitisk materiale og tid som ble satt av til å utarbeide dette. Innenfor den perioden som denne oppgaven tar for seg, markerer 1989 også høydepunktet for Høyres miljøpolitiske engasjement. Miljøvernutvalget, ledet av Kaci Kullmann Five, hadde mot slutten av januar utarbeidet utkast til både en lang versjon og en kortversjon av Høyres miljøpolitiske handlingsprogram. Handlingsprogrammet var et svært omfattende dokument på 62 sider og skulle sammen med et utkast til miljøkapittelet i partiprogrammet opp til behandling på Høyres sentralstyremøte 1. og 2. februar.

Miljøpolitikken dukket opp allerede under Jan P. Syses innledning til sentralstyremøtet hvor han gjorde det klart at “Det vil være behov for en stabil økonomisk vekst- i balanse med en forsvarlig ressurs- og miljøpolitikk, hvilket innebærer en langt bedre miljøpolitikk enn i dag.”⁷⁴ Han bemerket også at miljøproblemene bare kunne løses dersom man la vekt på forvalteransvaret og det personlige ansvar, forpliktende internasjonalt samarbeid og økonomisk vekst. Syse mente at Høyre her hadde et fortrinn fordi man var sterke på, og hadde erfaring med slike virkemidler, samt at Høyres miljøpolitikk var realistisk politikk.⁷⁵

Etter sentralstyremøtet uttalte Five seg om Høyres handlingsprogram til *Høyres Avis*. Her presiserte hun at handlingsprogrammet var noe nytt og viste spesielt til formuleringene om fjerning av investeringsavgiften og kildesortering. Hun presiserte også at Høyre ønsket at miljøtiltakene skulle gjennomgå en streng kost/nytte vurdering slik at man fikk maksimal uttelling for hver krone man investerte i miljøvern.⁷⁶ Også tidligere leder i Venstre, et parti som siden 1970-årene hadde engasjert seg sterkt i miljøpolitikken, Odd Einar Dørum uttalte

⁷² Arbeidsgruppen ble vedtatt 11. mai 1988 og bestod av: Kaci Kullmann Five (leder), Sverre Mauritzen (Rogaland), Morten Norvang (UH Østfold) og Eirik O. H. Moen.

⁷³ Notat datert Oslo 13.mai 1988, 0010 Miljøgruppen, D-0243, PA-0583-3

⁷⁴ “Innledning Høyres sentralstyre 1.2.1989” av Jan P. Syse, Sentralstyret 1989 del 1, D-0026, PA-0583-3, 1

⁷⁵ “Innledning Høyres sentralstyre 1.2.1989” av Jan P. Syse, Sentralstyret 1989 del 1, D-0026, PA-0583-3, 9-10.

⁷⁶ *Høyres Avis* 17.2.1989, 6-7.

til *Høyres Avis* at “Handlingsplanen viser at Høyre er beredt til å ta miljøspørsmål på alvor”.⁷⁷ Dørum siktet spesielt til uttalelser Høyre hadde kommet med rundt bruken av miljøavgifter. Som vi skal se i neste kapittel hevdet Høyre at bruken av miljøavgifter ville sørge for at forurensning ble ulønnsomt. Dørum la imidlertid til at handlingsplanen til Høyre fremdeles var uferdig ettersom den i stor grad manglet forpliktende målsettinger. Som vi skal se senere var det disse målsettingene som ble den store kampen partiene imellom. Den krasseste diskusjonen gikk på CO₂-utslipp, og Høyre fastsatte sin målsetting på dette området på sitt landsmøte snaue to måneder etter Dørums kommentar.

Høyre vil arbeide for en stabilisering av de norske utslippene av karbondioksyd og andre drivhusgasser innen år 2000. For å redusere utslippene av drivhusgasser, må forskning og utvikling av miljøvennlige alternativer styrkes og avgiftssystemet brukes i kombinasjon sammen med restriktive tiltak. Norge må arbeide for økt treplanting og andre tiltak som øker naturens egen evne til å binde karbon.⁷⁸

Høyres målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp kan sies å markere partiets endelige omlegging til en ny miljøvernpolitikk. Målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp var et helt nytt punkt i forhold til partiets tidligere partiprogram og stabiliseringsmålet var konkret. Brundtland-kommisjonen hadde, som nevnt, varslet at CO₂-problematikken ville bli viktig og det var nå blitt tydelig at Høyre hadde tatt denne advarselen på alvor. Etter landsmøtet kunne man i *Høyres Avis* lese følgende under overskriften ”Miljøvernpartiet”:

Høyres landsmøte feiet all tvil av banen og slo fast at miljøvern er en av partiets merkesaker. Etter at Unge Høyres leder, Børge Brende, tok landsmøte med storm i sin innledning, fulgte en lang rekke delegater opp. – Vi har «avsindigt mycket» å gjøre, slo Brende fast og høstet kraftig applaus.⁷⁹

Stemningen i Høyre hadde åpenbart vært positiv på landsmøtet og frem mot valget frontet Høyre miljøpolitikken ved flere anledninger. Miljøpolitikken ble tatt med i Høyres “10 punktprogram” og HH sendte den 16. juni et forslag til sentralstyret hvor punkt nr. 9 lød som følger:

De samlede bevilgninger for å bekjempe forurensning økes. Miljøvernteknologi gjøres til et nasjonalt innsatsområde. Det fremlegges en plan for bedre varslings- og katastrofeberedskap ved miljøulykker, og det avsettes fondsmidler til opprydding i gamle industriavfallssynder.⁸⁰

⁷⁷ *Høyres Avis* 17.2.1989, 7.

⁷⁸ “Endringer i sentralstyrets forslag til stortingsvalgprogram 1989-93. Vedtatt på Høyres landsmøte 1989.”, 0003 Høyres program 1989-93, D-0225, PA-0583-3, 6.

⁷⁹ *Høyres Avis* 21.04.1989, 11.

Selv om dette punktet ikke var veldig forpliktende og nokså løst formulert er det likevel av betydning at Høyre her åpnet for økte bevilgninger. At Høyre gikk inn for å øke statsbudsjettet på dette feltet, understreket partiets engasjement i saken. Dette inntrykket blir også styrket når Høyre etter hvert besluttet å flytte miljøpunktet frem som punkt nr. 1. I tillegg til punktprogrammet planla Høyre også, som et valgkamputspill, å lage et eget program for satsning på miljøteknologi. Miljøpolitikken ble også viet plass i Høyres “straksprogram” og den miljøpolitiske delen fikk også sin egen løpeseddel under valgkampen.⁸¹

Styrt av begivenhetene?

Det miljøpolitiske skiftet som fant sted i Høyre i perioden 1985 til 1989 ser ut til å ha vært nært forbundet med den generelle miljøpolitiske utviklingen i perioden. Miljøpolitikken fikk i perioden 1986 til 1989 stadig økende oppmerksomhet og som vi har sett, var det to viktige årsaker til dette. Først hadde Tsjernobyl-ulykken, i 1986, ført til at miljøpolitikken ble en viktig sak i media, og deretter hadde Brundtland-kommisjonens rapport, i 1987, endret premissene for hva som var en forsvarlig miljøpolitikk. Høyres første reaksjon hadde vært å trekke frem sine miljøpolitiske standpunkter fra partiprogrammet for 1985-1989, men etter Brundtland-kommisjonens rapport ble det tydelig at det ikke lenger var mulig å omtale miljøpolitikken slik man hadde gjort forut for valget i 1985.

En nøyaktig datering av når Høyre endret kurs i miljøpolitikken er selvsagt vanskelig, men det kan argumenteres for at kommunevalget i 1987 markerer et mulig vendepunkt. Etter kommunevalget satte Høyre for alvor i gang arbeidet med å utforme en ny miljøpolitikk, og fra dette tidspunktet og frem til valget i 1989 økte dette arbeidet i omfang. Høyres fastsettelse av sin egen CO₂-målsetting i 1989 markerte noe helt nytt i forhold til partiets tidligere miljøpolitikk og kan sies å være fullbyrdelsen av partiets miljøpolitiske skifte.

⁸⁰ Brev fra HH til Sentralstyret. Forslag til punktprogram. Datert 16.6.1989, Sentralstyret 1989 del 1, D-0026, PA-0583-3.

⁸¹ “Oversikt over enkelte sentrale valgkamputspill” (Ikke datert) og Brev 8.8.1989, Sentralstyret 1987 del 2, D-0027, PA-0583-3.

3. Utformingen av en ny politikk

Utformingen av Høyres nye miljøpolitikk var ikke fri for konflikt. Miljøpolitikken kom, naturlig nok, i konflikt med andre politikkområder som stod Høyre nært, og det var krefter i Høyre som dro i ulike retninger. En slik situasjon dukket opp allerede på et sentralstyremøte forut for kommunevalget i 1987. Dag C. Weberg, vararepresentant for Oppland, foreslo at nasjonalparker ikke måtte etableres i strid med grunneiers interesser. Dette var et område hvor det naturlig kunne oppstå konflikt i Høyre. Noen av kjerneverdiene i partiet var jo nettopp å verne om individ og eiendomsrett på den ene siden, mens naturreservater på sin side naturlig passet inn i den konservative vernetanken. I partiprogrammet for 1985-89 hadde Høyre formulert et kompromiss som gikk ut på at man måtte finne en rimelig balanse mellom private og offentlige interesser i slike situasjoner, og at grunneier måtte sikres erstatning. Webergs forslag ser ut til å ha gått enda lenger til fordel for grunneiernes interesser, og han fikk støtte til forslaget fra Reinhard Lillebø, vararepresentant for Vest-Agder. Weberg trakk imidlertid forslaget på det samme møte etter at Rolf Presthus, Per Ditlev-Simonsen og Wenche Frogn Sellæg gjorde det klart at de ikke ville formulere et slikt krav. Frogn Sellæg presiserte også at det ville være uheldig å ha med et negativt punkt om miljøvern i programmet.⁸²

Selv om denne debatten var relativt kort, illustrerer den et viktig poeng. Høyre måtte kontinuerlig forholde seg til næringslivsinteressene og følgelig inngå kompromiss når man utfordret disse interessene på andre politikkområder. Dette er viktig å ha i bakhodet når vi nå skal se nærmere på prosessen som ledet frem til Høyres nye miljøpolitikk. I hvilken grad turte Høyre å utfordre næringslivet? Dette kapittelet vil i hovedsak fokusere på to spørsmål. Det første spørsmålet er i hvilken utstrekning Høyre baserte sin miljøpolitikk på statlige inngrep, noe som ville bryte med partiets grunnsyn, eller om partiet søkte løsninger som var mer markedsbasert. Det andre spørsmålet er hvilken strategi som lå bak Høyres miljøpolitikk - Hva var det man ønsket å oppnå? Et gjennomgående trekk ved hele kapittelet vil være et forsøk på å avdekke hvorvidt det oppsto konflikter internt i partiet. Unge Høyres (UH) rolle i utformingen av den nye miljøpolitikken vil også bli berørt i denne sammenhengen, fordi ungdomspartiet var den delen av Høyre som ønsket å gå lengst i miljøpolitikken.

⁸² "Protokoll fra Sentralstyrets møte 13.-16. mars 1987", Sentralstyret 1987 del 2, D-0025, PA-0583-3, 8.

Som vi så i forrige kapittel var Høyres miljøpolitikk de første årene etter stortingsvalget preget av at Høyre benyttet seg av miljøpolitiske formuleringer fra valgprogrammet for 1985-89. Ettersom disse formuleringene allerede hadde blitt vedtatt, skapte de heller ikke stor debatt internt i partiet. Årene 1986 og 1987 gir derfor inntrykk av at Høyre hadde lite intern konflikt på miljøfeltet. Det var først etter at Brundtland-kommisjonens rapport hadde kommet ut og kommunevalget i 1987 var over, at Høyre for alvor begynte å revurdere standpunktene fra valget i 1985. Noe av forklaringen på dette kan, som nevnt, være at det i årene 1986 og 1987 var et sterkt fokus på miljøproblemer som var skapt utenfor Norge. Dette gjorde det mulig for Høyre og andre partier å tale miljøets sak uten at man direkte kritiserte norsk industri.

Det var i hovedsak i årene 1988 og 1989 at Høyre utarbeidet nye miljøpolitiske standpunkter, og dette kapittelet vil konsentrere seg om arkivmateriale fra Høyres miljøpolitiske konferanse 5.mai 1988, sentralstyremøtet 2.februar 1989 og Landsmøtet 13.-15.april 1989. Dette var de store miljøpolitiske debattene man hadde internt i Høyre i forkant av stortingsvalget i 1989.

Miljøpolitisk konferanse: Høyre utfordrer næringslivet?

Høyres miljøpolitiske konferanse 5. mai 1988 ga en talerstol til dem i Høyre som hadde engasjert seg i miljøsaken. Tre politikere som markerte seg spesielt var Kaci Kullmann Five, Wenche Frogn Sellæg og Bente Bakke, representant for Østfold. Disse tre ble viktige aktører på det miljøpolitiske feltet i tiden som kom, og de holdt alle tre taler under konferansen som understreket viktigheten av en ny miljøpolitikk. Five og Frogn Sellæg var tungvektene også i mer allmenn forstand, Five med seks år bak seg i formannskollegiet og posten som parlamentarisk nestleder fra 1985, og Frogn Sellæg som sittende nestleder i partiet og formann i programkomiteen. Konferansen åpnet med at Frogn Sellæg, som hadde rollen som innleder, la frem et posisjonsdokument. Dette dokumentet skulle danne grunnlaget for Høyres videre arbeid med miljøpolitikken og skulle blant annet resultere i en håndbok i miljøvern og et handlingsprogram. Posisjonsdokumentet var med andre ord et første steg på veien og viste hvordan Høyre planla å møte de nye miljøpolitiske utfordringene. Posisjonsdokumentet åpnet med et sitat av Five fra et sentralstyremøte tidligere på året og understreket alvoret i situasjonen.

Miljø-ødeleggelser er blitt et av vår tids største problemer, og vi møter dem rett utenfor døren. Det moderne industrisamfunn er kommet i alvorlig utakt med naturen. Om noe område i samfunnslivet skulle engasjere en verdi-konservativ som vil reformere for å bevare, og forvalte nedarvede verdier på en god måte – så måtte det være miljøpolitikken.⁸³

Det er spesielt interessant at posisjonsdokumentet åpnet med å slå fast at det moderne industrisamfunnet hadde kommet i utakt med naturen. UH hadde allerede da Five var aktiv der i 1970-årene, kommet med en slik kritikk, men ikke fått gjennomslag for dette i selve partiet.⁸⁴ At selve industrisamfunnet ble kritisert, tyder på at det på dette tidspunktet var krefter i Høyre som så det som nødvendig, i visse tilfeller, å prioritere miljø foran næringsliv. Sitatet fra Five, som ved første øyekast kan se ut til å være et direkte angrep på norsk industri og næringsliv, må imidlertid sees i sammenheng med posisjonsdokumentets formuleringer om den økonomiske politikken. Her ble det lagt vekt på at det var en nær kobling mellom miljøpolitikken og den økonomiske politikken, og argumenter som var klart knyttet til Brundtland-kommisjonens formuleringer om “bærekraftig utvikling” ble benyttet. Det ble hevdet at det var en sammenheng mellom det som var økonomisk og miljømessig forsvarlig, og argumentet gikk ut på at rovdrift av naturressursene ikke ville lønne seg i lengden. Man måtte derfor søke en sunn økonomisk politikk som la grunnlag for både vekst og en forsvarlig utnyttelse av naturressursene.⁸⁵ Det var med andre ord ikke noe ønske fra Fives eller Høyres side å legge noen demper på veksten i det norske næringslivet, men en klar beskjed om at veksten måtte foregå etter andre prinsipper.

Posisjonsdokumentet presenterte også noen hovedområder som Høyre ville satse på i sin miljøpolitikk, og her ble det tydeligere hvordan Høyre ønsket å endre den økonomiske utviklingen. Det første satsningsområdet som ble presentert var gitt tittelen “kampen mot forurensningene”. Her slo Høyre fast at det skulle være et bærende prinsipp for partiets miljøpolitikk at det var forurenseren som skulle betale kostnadene. Tiltakene man ville sette inn var skjerpede straffereaksjoner for miljøkriminalitet og forbud mot miljøskadelige produkter og prosesser. I kombinasjon med dette skulle man stimulere til miljøvennlige produkter gjennom avgiftssystemet. Det skulle også satses på sikrere avfallshåndtering og en styrkning av Statens forurensningstilsyn (SFT). Beskjeden til næringslivet var klar, brudd på

⁸³ “Høyre vil verne om miljøverdiene” Posisjonsdokument, 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3, 1.

⁸⁴ Sejersted, *Høyres Historie 3*, 346-349.

⁸⁵ “Høyre vil verne om miljøverdiene” Posisjonsdokument, 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3. De neste avsnittene bygger også på dette posisjonsdokumentet.

miljølovgivningen ville bli slått hardt ned på, og forurensende industri risikerte å møte både forbud og avgifter. Om det ikke var et direkte angrep på det norske næringslivet var det i det minste et sterkt ønske om å lede produksjonen i retning av miljøvennlige produkter.

Det andre satsningsområdet som ble presentert i posisjonsdokumentet var også en oppfordring til næringslivet. Høyre hadde stor tiltro til utviklingen av ny miljøteknologi og så for seg at denne teknologien kunne danne grunnlag for en ny vekstnæring og nye eksportprodukter. For å få til dette måtte industrien spille en sentral rolle, og staten måtte bidra med økte bevilgninger til forskning. Her så med andre ord Høyre en mulighet til å skape vekst og nye arbeidsplasser i miljøvernets navn. Miljøteknologi ble et meget viktig punkt for Høyre i de senere miljødebattene, ikke minst på grunn av den store arbeidsledigheten man opplevde på slutten av 1980-tallet.

De resterende satsningsområdene som ble nevnt i posisjonsdokumentet omhandlet henholdsvis miljøvennlig energibruk, lokalt miljøvern og internasjonalt miljøvern. Disse satsningsområdene var mindre kontroversielle og var ikke rettet mot det norske næringslivet som de to overnevnte temaene. Posisjonsdokumentet støttet seg igjen på Brundtland-kommisjonen. Når det gjaldt miljøvennlig energibruk la Høyre vekt på at Norge, med sine fornybare vannkraftressurser, var i en gunstig stilling, men at man også måtte satse på energiøkonomisering og utvikling av andre fornybare energikilder. Det ble nevnt at gassressurser kunne gi positive utslag på miljøet der disse kunne erstatte bruken av kull og olje. Som vi så i forrige kapittel hadde Høyre endret sin gass-strategi 13. april 1988. Når det gjaldt miljøvern på lokalt plan sluttet Høyre, i posisjonsdokumentet, seg til kommisjonen og dens slagord “tenke globalt handle lokalt”, og når det gjaldt internasjonalt miljø samarbeid ville man jobbe for bindende og forpliktende avtaler. Det ble også nevnt at Høyre ville gå inn for et “sikkerhetsråd for miljøvern” i regi av FN.

Posisjonsdokumentet markerte tydelig at deler av Høyre nå hadde et ganske annerledes syn på miljøpolitikken. At man i posisjonsdokumentet åpnet med Fives uttalelse om at industrisamfunnet hadde kommet i utakt med naturen, og at man videre sluttet opp om Brundtland-kommisjonens teori om “bærekraftig utvikling”, understreket dette. Det ene hovedsatsningsområdet, som i posisjonsdokumentet ble kalt “kampen mot forurensningene”, viste også at det var en klar vilje til skjerpede krav overfor næringslivet, og det ser ut til å ha

vært en ektefølt bekymring for miljøproblemene blant flere av Høyres representanter. Five gikk i sin tale enda kraftigere ut enn hun hadde gjort i posisjonsdokumentet:

“Miljø-ødeleggelsene er blitt et av vår tids største problemer! Så alvorlige er forurensningene og miljøbelastningene at livet på jorden på lengre sikt kan være truet.”⁸⁶

Det var liten tvil om at miljøpolitikken hadde en tydelig talskvinne i Høyre med Kaci Kullmann Five. Five bemerket i sin tale at hun som tidligere UH miljøaktivist syntes det var godt å se at folk endelig hadde fått øynene opp for miljøproblemene. Hun understreket også at satsningen på miljøteknologi som var blitt nevnt i posisjonsdokumentet, var viktig og nødvendig for å skaffe den kunnskapen man trengte i kampen mot miljøproblemene. Men hun bemerket videre at “noen sovepute må den ikke bli!”⁸⁷ Five advarte altså mot en for sterk tiltro til utviklingen av ny miljøteknologi.

Som et utgangspunkt for det videre arbeidet med partiets miljøpolitikk var posisjonsdokumentet både konkret og tidvis kontroversielt i forhold til tidligere miljøpolitiske uttalelser fra partiet. Tiltakene som var blitt nevnt under satsningsområdet “kampen mot forurensningene” utfordret også partiets grunnleggende prinsipper: Skulle miljøproblemene håndteres ved statlige inngrep som lover og bøter, eller skulle man søke en mer markedsorientert løsning?

Stat eller marked? Lov, regulering og bøter.

At deler av posisjonsdokumentet brøt med den tradisjonelle høyrepolitikken, bekreftes også av Høyres eget arkivmateriale. Den 10. august 1988 sendte Høyres programkomite, ledet av Wenche Frogn Sellæg, et notat til Arbeidsutvalget (AU) hvor komiteen presenterte en liste over punkter i programutkastet de mente var kontroversielle. Det vil si de punktene i valgprogrammet programkomiteen antok det ikke ville være bred enighet om innad i Høyre. Brevet fra programkomiteen var et forvarsel om hva som konkret lå i posisjonsdokumentets satsningsområde, “kampen mot forurensningene”, og de kontroversielle punktene dreide seg om bruk av lov, reguleringer og bøter. Som nevnt tidligere var dette et område hvor Høyre måtte trå varsomt, og det er derfor ikke overraskende at programkomiteen gjorde AU

⁸⁶ Kaci Kullmann Five, innlegg på Høyres miljøpolitiske konferanse 5.mai 1988, 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3, 1.

⁸⁷ Kaci Kullmann Five, innlegg på Høyres miljøpolitiske konferanse 5.mai 1988, 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3, 12.

oppmerksom på disse punktene. De antatt kontroversielle punktene for miljøverndelen av programmet var som følger:

- Høyre vil styrke kontrollen av bedriftenes utslipp i luft, og vil føre en mer restriktiv linje i forhold til dispensasjon fra krav om rensetiltak. Strengere rensekrav overfor utslipp må løpende vurderes. I dag er først og fremst problemet manglende kontroll med om nåværende rensekrav overholdes og mangel på renseteknologi.
- Næringsvirksomhet – og offentlig virksomhet – som etter rimelig tid ikke overholder de fastsatte krav til utslipp i luft bør ilegges bøter i et omfang som ikke gjør det lønnsomt å fortsette med dette. Samtidig må bøtene stå i forhold til den negative effekt utslippet har på miljøet.
- Høyre vil skaffe kommunene lovhjemmel slik at det kan innføres bøter/gebyrer mot dagligdags forsøpling for å bedre holdningene til å forsøple gater, veier og nærmiljø med forbruksavfall.
- Bøtlegging brukes der påbudte miljøverntiltak ikke iverksettes, for eksempel ved ulovlige utslipp. Utgangspunktet for bøtlegging er at det er mulig å bringe forurensningen ned til et akseptabelt nivå ved rensetiltak eller ved å gå over til mer miljøvennlige produksjonsmetoder. Bøtene må ha en størrelse som stimulerer til rensing eller omlegging, og stå i forhold til den negative effekt forurensningen har på miljøet.⁸⁸

Når en leser punktene programkomiteen oversendte AU er det liten tvil om hvorfor komiteen oppfattet dem som kontroversielle. Det kom tydelig frem at miljøet skulle prioriteres langt sterkere, og at det måtte legges restriksjoner på norsk næringsvirksomhet. Tiltakene innebar også en betydelig styrkning av statlig kontroll over næringslivet, noe Høyre tradisjonelt hadde vært en motstander av. Den skjerpede kontrollen av norsk industri og den omfattende bruken av bøter som omtales i brevet, gir uttrykk for dette. Forslaget om å gi kommunene lovhjemmel til å innføre bøter mot dagligdags forsøpling står også i kontrast til partiets vanlige forsvar av prinsippet om “personlig ansvar”. Uttalelsen i punkt to illustrerer godt den nye miljøpolitikken programkomiteen la opp til. At næringsvirksomhet som ikke holdt seg til kravene om utslipp skulle bøtelegges i et omfang som ikke gjorde det lønnsomt å fortsette, levnet liten tvil om hva man ønsket å oppnå. Det skulle ikke være nok å betale en avgift for at man forurenset, man ville ha bøter som rett og slett tvang produsenten over på mer miljøvennlige produksjonsmetoder.

Ettersom punktene som ble oversendt AU fra programkomiteen markerte et så klart brudd med det som var tradisjonell politikk i Høyre, blir det et viktig poeng i seg selv at posisjonsdokumentet hadde betegnet dette som et hovedsatsningsområde. At

⁸⁸ Notat til AU fra Programkomiteen 10.8.1988, 0001 Høyres programkomite 1988, D-0244, PA-0583-3, 5-6.

programkomiteen valgte formuleringer de trodde ville bli oppfattet som kontroversielle, vitner om at komiteen oppfattet det som nødvendig å skape en ny holdning til miljøpolitikken, både blant velgerne og internt i partiet. Det ser imidlertid ut til at programkomiteen hadde rett i at temaet var kontroversielt. Programkomiteens formuleringer ser ut til å ha blitt dempet etter hvert, og Høyre rettet fokuset mot miljøavgiftene, et tiltak partiet mente ville minske nødvendigheten av offentlig styring. En annen årsak til at man valgte å dempe disse formuleringene var nok at det neppe ville falle heldig ut for Høyre å fronte seg selv som et reguleringsparti i en valgkamp.

Miljøpolitikk en velgermagnet?

Et spørsmål det er naturlig å stille seg er hva som lå bak Høyres nye miljøpolitikk. Tanken er ikke å undersøke hvorvidt Høyre var ledet av et ektefølt miljøengasjement, Fives uttalelser under den miljøpolitiske konferansen vitnet i det minste om at deler av Høyre tok miljøproblemene på alvor, men heller å undersøke hvilken strategi som lå bak partiets satsning på en ny miljøpolitikk. Hvilke muligheter så Høyre for seg at de hadde innenfor miljøpolitikken? Var det mulig å bruke miljøpolitikken til å vinne nye velgere, eller var det nødvendig å formulere en ny miljøpolitikk for ikke å miste velgere man allerede hadde? Hadde Høyre i det hele tatt noe å tjene på å fremme en ny miljøpolitikk?

Både Five og Frogn Sellæg hevdet i sine taler under miljøkonferansen at miljøspørsmål opptok velgerne. Five mente det sannsynligvis var Tsjernobyl-ulykken som hadde vekket folk og presenterte en meningsmåling fra Scan-Fact hvor 85 % hadde svart at den fullstendige miljøkatastrofe var sannsynlig i vår tid.⁸⁹ Et slikt resultat må kunne sies å vitne om at miljøpolitikken hadde fått et sterkt fokus. Frogn Sellæg la i sin tale til at miljøvern, i følge sosiologer, var den enkeltverdien som vokste sterkest av alle, særlig blant kvinner i alderen 15-19 år. Hun mente Høyre nå måtte imøtekomme behovet hos velgerne: "Miljøvern har kommet velgerne nær. Der må vi møte dem."⁹⁰

Five og Frogn Sellæg var med andre ord enige om at Høyre måtte tilpasse seg et økt miljøengasjement blant velgerne. Hvis man ser på Bernt Aardals undersøkelse av energi- og

⁸⁹ Kaci Kullmann Five, innlegg på Høyres miljøpolitiske konferanse 5.mai 1988, 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3, 1-5.

⁹⁰ Wenche Frogn Sellæg, "Høyres miljøvernpolitikk mot år 2000", 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3, 1-3.

miljøpolitiske holdninger på 1970- og 1980- tallet, kan det se ut til at de hadde rett. Interessen for miljøspørsmål hos velgerne steg nemlig fra 5 % oppslutning i 1985 til en oppslutning på 37 % i 1989, den høyeste målte oppslutningen for hele 1970- og 1980- tallet. Aardal målte oppslutningen etter hvor mange av respondentene som oppga miljø som viktigste sak. At miljø totalt sett også kom ut som den nest viktigste saken blant velgerne i 1989, vitnet om en bred oppslutning blant velgerne.⁹¹

Bente Bakke, som var konferansens siste taler, ante imidlertid et problem med det økte presset på miljøpolitikken. Dette bringer oss over til spørsmålet jeg reiste innledningsvis. Bakke var enig med Five og Frogn Sellæg og mente at Høyre måtte tilrettelegge sin miljøpolitikk, men hun la til at tiltakene som burde gjennomføres kunne bli svært lite populære i første omgang. Hun hevdet at løftepolitikkenes tid var over, og at man måtte fortelle velgerne at man var nødt til å gi slipp på en del privilegier for å sikre fremtiden, selv om dette ikke var “noe særlig fristende budskap å komme med i en situasjon hvor Høyre ligger på et bunnivå på meningsmålingene.”⁹² Bakke innså med andre ord at selv om miljøpolitikken var blitt en viktig sak blant velgerne, var det ikke nødvendigvis slik at miljøpolitikken ville bli en god sak for Høyre.

Hvorvidt majoriteten i Høyre anså miljø for å være en “velgermagnet”, det vil si en sak Høyre kunne vinne velgere på, eller om de oppfattet det som om miljø var et nødvendig innsatsområde for ikke å tape velgere, altså et mer defensivt utgangspunkt, er vanskelig å svare på. Det ser ut til at ulike politikere i Høyre oppfattet dette på forskjellige måter. Frogn Sellægs uttalelse om at miljø hadde kommet velgerne nært, og at man måtte møte dem der, vitnet kanskje om et syn på miljøsaken som en velgermagnet. Mens Bakke så ut til å mene at man måtte gjøre en innsats på miljøfeltet selv om dette kunne bli upopulært. Hvis dette var tilfellet, ville det ikke engang kunne kalles en defensiv strategi. Hans Kr. Lehmann hadde uttalt allerede i 1987 at Høyre måtte komme med en miljøpolitisk redegjørelse i valgkampen, men at dette ville ha et mer “allmennpreventivt siktemål” enn å gi noen klare gevinster.⁹³ Dette var et klart uttrykk for et defensivt standpunkt. Det ser imidlertid ikke ut til at Lehmanns syn var det rådende i partiet i 1987, og det må legges til at Lehmann, i sin rolle som rådgiver, kan ha fokusert mer på hvilke saker som var naturlige “gode saker” for Høyre

⁹¹ Aardal, *Energi og miljø*, 210-211

⁹² Bente Bakke, innlegg på Høyres miljøpolitiske konferanse 5.mai 1988, 0013 Miljøpolitisk konferanse 1988, D-0280, PA-0583-3, 1-3.

⁹³ Hans Kr. Lehmann, “Miljøpolitiske problemstillinger”, AU 1987, D-0050, PA-0583-3, 3.

og følgelig ansett en satsning på miljøfeltet som et grep for å unngå svekket troverdighet. Andre politikere i Høyre, som hadde miljøpolitikk som et av sine områder, ser ut til å ha sett mer positivt på Høyres muligheter innenfor miljøpolitikken. Som vi så tidligere satset jo også Høyre sterkt på miljøpolitikken frem mot valget.

Et sentralstyremøte 31. august 1988 illustrerte ytterligere at Høyre internt hadde delte meninger om miljøpolitikken. Under en debatt om EF kom Ivar Kristiansen, leder for Høyres kommunestyregruppe, med et utspill som skapte reaksjoner. Kristiansen nevnte nemlig at han ikke trodde Høyre ville vinne noen nye velgere på miljøvern.⁹⁴ Da tok Elisabeth Aspaker, vararepresentant for Troms, først ordet og hevdet at de ressursene Høyre hadde brukt på miljøvern var viktige for å øke troverdigheten. Five og Per Kr. Foss, representant for Oslo, la også til at Høyre kunne tape velgere hvis de ikke engasjerte seg og var aktive på miljøfronten.⁹⁵ Det var tydelig at Kristiansen, som så ut til å mene at miljøpolitikken ikke var noen gunstig sak for partiet, var i utakt med flertallet på sentralstyremøtet. Aspaker hevdet også at arbeidet med miljøpolitikken økte Høyres troverdighet blant velgerne. Det er imidlertid usikkert om hun mente at dette ville føre til økt tilslutning blant velgerne eller ikke. Five og Per Kr. Foss ser ut til å ha inntatt et defensivt standpunkt og minnet om at man fort kunne miste enda flere velgere ved ikke å satse på miljøvern.

Five uttalte seg også rundt temaet i et intervju med *Høyres Avis* etter sentralstyremøtet 2. februar 1989. Five ble her konfrontert med at valgforsker Bernt Aardal hadde uttalt at miljøvern ikke trengte å bli noen hovedsak i stortingsvalget, fordi velgerne ikke så forskjell på de ulike partienes miljøprogram. Five svarte at dette var fullstendig likegyldig fordi poenget måtte være hva som stod i dem og at det tjente miljøet.⁹⁶ Hun la imidlertid til at Høyre hadde særtrekk ved sin miljøpolitikk, slik som forvalteransvaret, det personlige ansvaret, internasjonalt samarbeid og økonomisk vekst.⁹⁷ Det interessante her er at selv om Aardal hevdet at miljøsaken ikke nødvendigvis kom til å bli en velgermagnet ved valget i 1989, ser Five likevel ut til å ha hatt et ønske om å legge ned krefter i å skaffe Høyre en solid miljøpolitikk.

⁹⁴ "Protokoll fra Sentralstyrets møte" 31.8.1988, Sentralstyret 1988, D-0026, PA-0583-3, 2.

⁹⁵ "Protokoll fra Sentralstyrets møte" 31.8.1988, Sentralstyret 1988, D-0026, PA-0583-3, 3-4.

⁹⁶ *Høyres Avis* 17.2.1989, 6.

⁹⁷ *Høyres Avis* 17.2.1989, 6.

Det ser etter hvert ut til at de fleste i Høyre oppfattet miljøpolitikken som en defensiv strategi, eller at man i det minste innså at Høyre neppe ville vinne valgkampen på miljøpolitikken. Velgerundersøkelsene som Høyre benyttet seg av forut for valget i 1989 tegnet også et nokså dystert bilde. På et møte i AU i 1988 ble det dokumentert at velgerne rangerte Ap høyere enn Høyre når det gjaldt miljøspørsmål. En panelundersøkelse som ble gjennomgått på et AU-møte året etter viste også at potensielle Høyrevelgere rangerte Ap høyest på miljøvern, og at kun 6 % av Høyres potensielle velgere hadde tillit til Høyres miljøpolitikk.⁹⁸ Materialet ga ikke grunnlag for å benytte miljøpolitikken som en velgermagnet, og i et utkast om strategi og hovedsaker for valget i 1989 kunne man lese følgende:

Miljøvern er garantert valgkampsak. Venstre og SV vil muligens vinne på det. For de øvrige partier er oppgaven i større grad å være grønne nok til at de beholder sine velgere og kan rekruttere nye på grunnlag av andre saker, uten at en dårlig miljøvernpolitikk hindrer slik rekruttering.⁹⁹

Det ser med andre ord ut til at den sentrale ledelsen i Høyre etter hvert sluttet seg til Lehmanns synspunkt om å legge opp til en defensiv strategi, hvor satsningen på miljøfeltet først og fremst skulle hindre at man mistet velgere. Miljøpolitikken måtte samtidig være god nok til at miljøbevisste velgere kunne godta den og stemme Høyre hvis det var andre saksområder som trakk dem mot partiet.

Sentralstyremøtet 2. februar 1989 og Landsmøtet 1989.

Høyres miljøpolitikk ble også behandlet på sentralstyremøtet 2. februar 1989 og på landsmøtet i Haugesund 13-15. april 1989. Arbeidet med den nye miljøpolitikken var nå gått inn i slutfasen, og det var på disse to møtene man skulle komme til enighet om Høyres nye miljøpolitikk og partiprogrammets formuleringer. Med stortingsvalget nært forestående var det viktig å komme frem til en felles miljøpolitikk som Høyre samlet kunne fronte i valgkampen. Dette arbeidet ser i stor grad ut til å ha vært preget av en bred enighet blant Høyres representanter. Noe av forklaringen på dette kan ha vært at partiet ser ut til å ha tonet ned de mest radikale uttalelsene fra den miljøpolitiske konferansen. Fullstendig enighet var det selvsagt ikke, og partiets ungdomsorganisasjon, UH, markerte seg med langt strengere miljøkrav.

⁹⁸ "Partiprofiler – Aftenposten/MMI-undersøkelse juni. 1988", AU 1988, D-0052, PA-0583-3;

"Panelundersøkelse – sammendrag av viktige konklusjoner", AU 1989, D-0054, PA-0583-3, 5-7.

⁹⁹ "Politisk hovedbudskap-politiske hovedsaker" (Del c) i "generelt om strategi" (Utkast 22.5.1989), AU 1989, D-0056, PA-0583-3, 5.

På sentralstyremøtet var det handlingsprogrammet for miljøvern og utkastet til partiprogrammets miljøvernkapitel som skulle behandles. Handlingsprogrammet var utformet av miljøvernutvalget man hadde oppnevnt etter den miljøpolitiske konferansen og var satt sammen av Five (leder), Sverre Mauritzen, Morten Norvang og Eirik O. H. Moen.¹⁰⁰ Igjen hadde Five påtatt seg en viktig rolle i arbeidet med partiets miljøpolitikk. Bente Bakke satt også i utvalgets referansegruppe.

Debatten rundt handlingsprogrammet og kapittelutkastet var preget av lite konflikt, og diskusjonen dreide seg i stor grad om ordlyden i enkelte setninger. Børge Brende, som var leder for UH, var aktivt på banen og debatten bar preg av at UHs formuleringsforslag var hakket strengere enn de opprinnelige utkastene. UHs forslag fikk imidlertid ikke gjennomslag, og debatten resulterte i at man foretok noen få, nokså ubetydelige, endringer. Det dukket imidlertid opp noen forslag under debatten som det er viktig å legge merke til. Kåre Willoch mente blant annet at det var aktuelt med en kraftig økning i bensinavgiftene. Privatbilismen var, og ble også senere, en vanskelig sak for Høyre. Som vi vil se i neste kapittel, skapte forslag om innstramninger overfor denne sektoren sterke reaksjoner. Willoch mente også at man måtte bygge ut delene som omhandlet internasjonalt samarbeid, og at det var betydningsfullt å komme inn i besluttede organer i EF. EF var som kjent en viktig sak for Høyre, og miljøsaken ble av Høyre flittig brukt som et argument for norsk medlemskap. Syse hadde brukt dette argumentet tidligere. Han hevdet da at skeptikernes argument om at EF hadde lavere miljøkrav enn Norge, ikke holdt. Poenget var ifølge Syse at man måtte bruke EF til å påvirke de andre medlemslandenes miljøpolitikk. Ettersom forurensningene ikke kjente noen landegrenser, var man nødt til å få innflytelse utover Norge.¹⁰¹

Et punkt i kapittelutkastet forteller oss også at Høyre orienterte seg annerledes enn det man hadde gjort i posisjonsdokumentet. Punkt 4.2.1. i kapittelutkastet lød som følger:

¹⁰⁰ Referansegruppen til støtte for arbeidsgruppen bestod av: Anders Talleraas (Stortingsgruppen), Bente Bakke (Stortingsgruppen), Inger-Lise Skarstein (Stortingsgruppen), Ingvald Godal (Stortingsgruppen), Erik Mørch (Aust-Agder), Knut Fangberget (Hedemark), Werner Engvik (Stavanger), Sissel Hoff Fearnley (Akershus), Knut H. Slevigen (Vestfold), Ida Fossum Tønnessen (Høyrekvinnens Landsforbund), Ingebjørg Glad Pedersen (Nordland), Hans Kr. Lehmann, Erik Wickstrøm, Osmund Kaldheim (sekretær).

¹⁰¹ "Norge og europeisk samarbeid" utkast til Syses sentralstyremøtetale, Sentralstyret 1988, D-0026, PA-0583-3, 3.

Høyre vil prioritere arbeidet for å redusere forurensningen av jord, luft og vann. Det er nødvendig med strenge tiltak mot forurensning for å redusere skadene på natur, miljø og helse. Samtidig må avgifter brukes aktivt for å gi forurensningen en pris.¹⁰²

Det er spesielt den siste setningen som er interessant. Dette med å gi forurensningen en pris kan kalles en typisk samfunnsøkonomisk tilnærming. Det ser ut til at Høyre nå fokuserte mindre på formuleringene om bøter og lovgivning, slik de var formulert i posisjonsdokumentet, og anla et mer markedsorientert perspektiv. Man skulle bruke avgifter aktivt for å gjøre det mindre lønnsomt å forurense, resten ville markedskreftene ta seg av. Det ble også foretatt noen små endringer i formuleringen i punktet, slik at det fremgikk at avgifter var et egnet virkemiddel til å redusere forurensningen, og det ble enda tydeligere at avgiftene ville gi forurensningen en pris.¹⁰³

Etter at de to miljøpolitiske dokumentene var ferdig behandlet i sentralstyret, gikk det bare noen uker før man på ny satte seg ned for å lage miljøpolitisk materiale. AU vedtok den 22. februar at skolepolitikk og miljøpolitikk, sammen med et helhetlig budskap skulle være fokuset for Høyres “vårkampanje”. Det ble i den forbindelse satt ned to arbeidsgrupper, og den gruppen som skulle arbeide med miljøpolitikken skulle understreke personlig ansvar, internasjonalt samarbeid og behovet for fortsatt økonomisk vekst som nøkkelementer.¹⁰⁴ Dette var områder det hersket enighet om innad i Høyre, og det er viktig å legge merke til at de skjerpede kravene overfor industri og næringsliv ikke skulle stå i fokus her. Heller ikke miljøpolitikken som ble presentert i Høyres “straksprogram” var spesielt kontroversiell.

For å bekjempe miljøproblemene vil Høyre i regjering – straks starte arbeidet med å:

- Forsterke kampen mot forurensning og styrke myndighetenes kontroll.
- Innføre forbud mot ozon-nedbrytende stoffer fra 1995.
- Gjøre miljøverntechnologi til et nasjonalt innsatsområde.
- Øke bruken av gass som drivstoff for busser og ferjer.
- Bedre varslings- og katastrofeberedskap ved miljøulykker.
- Frita flere typer miljøverninvesteringer for investeringsavgift.

¹⁰² “Utkast til Partiprogram”, Sentralstyret 1989 del 1, D-0026, PA-0583-3, 2.

¹⁰³ Endringen var som følger: “Avgifter er et egnet virkemiddel og må brukes aktivt for å redusere forurensningen. Avgifter vil gi forurensningen en pris.” Resten av teksten forble uendret. Punkt 4.2. Høyres Partiprogram, 1989-1993.

¹⁰⁴ “Høyres sentralstyre 16.04.89. Arbeidsutvalgets beslutningsprotokoller”, Sentralstyret 1989 del 1, D-0026, PA-0583-3, 6-7.

- Sikre hovedveiutbyggingen i de mest trafikkbelastede områder, slik at trafikkulykkene, forurensningen og støyplagene kan reduseres.¹⁰⁵

Med unntak av det første punktet var dette områder det hersket enighet om innad i paritet. Dette punktet, som omhandlet en styrkning av myndighetenes kontroll, er løst formulert, og hva de ulike politikerne i Høyre la i denne formuleringen er uvisst. De konkrete tiltakene som var blitt satt frem i posisjonsdokumentet var fullstendig utelatt.

Valgprogrammets miljøvernkapittel ble bearbeidet ytterligere på Høyres landsmøte som ble holdt fra 13-15. april i Haugesund. Det var på dette landsmøtet Høyre vedtok sin målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp. Norges målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp skapte, som vi skal se i neste kapittel, stor debatt blant partiene på Stortinget. Partiprogrammets punkt om dette lød slik:

4.2.3 Høyre vil arbeide for en stabilisering av de norske utslippene av karbondioksyd og andre drivhusgasser innen år 2000. For å redusere utslippene av drivhusgasser, må forskning og utvikling av miljøvennlige alternativer styrkes og avgiftssystemet brukes i kombinasjon sammen med restriktive tiltak. Norge må arbeide for økt treplanting og andre tiltak som øker naturens egen evne til å binde karbon.¹⁰⁶

Det forelå også en del endringsforslag til miljøvernkapittelet på landsmøtet. Som på sentralstyremøtet var det UH, med Børge Brende i spissen, som stod for de strengeste formuleringene. Brende hadde til og med uttalt til media at Høyres miljøprogram var for dårlig. Til tross for kritikk innad i Høyre, om at slike uttalelser kunne føre til at partiet mistet velgere, hadde han holdt fast ved at det partiet eventuelt ville miste velgere på, var et dårlig miljøprogram.¹⁰⁷ Dette var ikke første gang UH hadde kommet med krass kritikk av Høyres miljøpolitikk i media. I et politisk ukenotat Høyre utformet rett før landsmøtet stod det at UH hadde gått ut i *Aftenposten* 30. mars og karakterisert Høyres forslag til miljøvernprogram som “blodfattig”, og at dette allerede hadde blitt utnyttet av partiets motstandere.¹⁰⁸ Man hadde i notatet konkludert med at partiets motstandere ville få mindre mulighet til å utnytte disse uttalelsene hvis UH fikk gjennomslag for sine endringsforslag på landsmøtet. Men forslagene

¹⁰⁵ “Straksprogram for Høyre i regjeringsposisjon”, Sentralstyret 1987 del 2, D-0027, PA-0583-3, 3.

¹⁰⁶ “Endringer i sentralstyrets forslag til stortingsvalgprogram 1989-93.” Vedtatt på Høyres landsmøte 1989, 0003 Høyres program 1989-93, D-0225, PA-0583-3, 6.

¹⁰⁷ *Høyres Avis* 7.4.1989, 6-7.

¹⁰⁸ “Politisk Ukenotat 4.-12. april”, Landsmøtet 1989, D-0016, PA-0583-3, 2.

til UH ser ut til å ha blitt oppfattet som for radikale av moderpartiet. UH ville blant annet ha inn en setning om at man skulle redusere utslippene etter at de hadde blitt stabilisert i punkt 4.2.3.¹⁰⁹ Dette ble ikke vedtatt. UH hadde også et endringsforslag når det gjaldt bøtelegging av næringsvirksomhet som brøt utslippstillatelser. Her ønsket UH at man skulle endre ordlyden fra “strengt straffetiltak i form av bøter som ikke gjør det lønnsomt å fortsette”, til “bøter som gir store økonomiske tap ved fortsatte overtredelser.”¹¹⁰ Høyre ser ut til å ha ment at partiet alt hadde strukket seg langt i sine nye miljøpolitiske formuleringer, og et forslag fra UH om å doble arbeidsstyrken til SFT og bruke samtlige nye stillinger i arbeidet mot forurensning, vitner kanskje om at UH bevisst gikk lenger enn det de visste Høyre ville kunne gå med på.

Oppsummering.

Det ser ikke ut til at prosessen bak Høyres nye miljøpolitikk var preget av intern strid. UH presset for stadig strengere formuleringer, mens Høyres Hovedorganisasjon (HH) i hovedsak ser ut til å ha stått samlet. Denne enigheten internt kan imidlertid ha vært en illusjon. Da den enkelte politikers miljøstandpunkt senere ble satt på prøve under Stortingsdebatten om Brundtland-kommisjonens rapport, viste det seg at partiet i praksis ikke stod like samlet.

Når det gjelder de to hovedspørsmålene som ble reist innledningsvis, ser det ut at Høyre i første omgang gikk ut med strenge krav overfor næringsliv og industri som innebar en klar styrking av statlig kontroll, men at man etter hvert som valget nærmet seg, tonet dette ned og dreide fokuset over på markedsbaserte løsninger som ville minske behovet for statlige inngrep. Utgangspunktet for de mest miljøengasjerte politikerne i Høyre ser ut til å ha vært at miljøvern var en god sak for Høyre. Men ettersom det ble tydelig at alle partiene mobiliserte i miljøpolitikken, ble det for Høyres del klart at miljøpolitikken først og fremst måtte ha som mål å forhindre frafall av velgere.

¹⁰⁹ “Endringsforslag og resolusjonsforslag. Landsmøte i Haugesund 13.-15. april 1989”, 0003 Høyres program 1989-93, D-0225, PA-0583-3, 32.

¹¹⁰ “Endringsforslag og resolusjonsforslag. Landsmøte i Haugesund 13.-15. april 1989”, 0003 Høyres program 1989-93, D-0225, PA-0583-3, 33.

4. Debatten rundt Brundtland-kommisjonens rapport.

Før valget i 1989 var Brundtland-kommisjonens rapport oppe til debatt i Stortinget. Rapporten hadde vært tilgjengelig i to år og Høyre var, som vi så tidligere, godt kjent med innholdet, men det hadde ikke vært noen skikkelig debatt mellom de ulike partiene rundt temaet. Etter at rapporten hadde blitt presentert i sin helhet for Stortinget, ble den sendt til Kommunal- og miljøvernkomiteen for en grundig gjennomgang.¹¹¹ Komiteens medlemmer skulle drøfte rapporten seg imellom og presentere sin innstilling, før den endelige behandlingen av rapporten skulle finne sted i Stortinget 14. juni. Høyre var representert i denne komiteen, og med Bente Bakke i spissen skulle Høyres medlemmer argumentere for sine løsninger på de miljøpolitiske problemstillingene Brundtland-kommisjonen hadde skissert.

Behandlingen av Brundtland-kommisjonen skulle imidlertid vise seg å ta en nokså spesiell vending. Til tross for at rapporten var et svært omfattende dokument som tok for seg de fleste aspekter ved miljøpolitikken, både globalt, nasjonalt og lokalt, viste det seg å være en bred oppslutning om rapportens formuleringer både blant representantene i komiteen og på Stortinget. I praksis var det kun noen ganske få problemområder som skapte debatt, og i hovedsak dreide denne debatten seg om CO₂- og energiproblematikken og forholdet mellom økonomi og miljø. Det var riktig nok på disse områdene Brundtland-kommisjonen hadde utfordret den tradisjonelle miljøpolitikken, og det var dette som var årsaken til at rapporten i ettertid kan sies å markere et klart brudd i den norske miljøpolitikken. Det var derfor ikke så overraskende at nettopp disse temaene skapte debatt. Brundtland-kommisjonen hadde lansert begrepet bærekraftig utvikling som innebar et tett samarbeid mellom økonomisk og miljømessig planlegging, og kommisjonen hadde satt CO₂-problematikken på den politiske dagsordenen i Norge med sin målsetting om stabilisering av utslippene i løpet av 90-årene og senest innen år 2000. Det som derimot er nokså overraskende er at denne målsettingen satte i gang en debatt hvor de ulike partiene overbød hverandre i kamp om å ha det mest ambisiøse stabiliseringsmålet. De ulike partiene konkurrerte nærmest om å være “grønnest”, og Høyre valgte også å skjerpe sin egen CO₂-målsetting som de hadde vedtatt noen måneder tidligere.

¹¹¹ St.tid. 1988-89, 3410

Selv om Brundtland-kommisjonens rapport ble møtt med sterk entusiasme på Stortinget, var det likevel ulike oppfatninger om hvilke virkemidler som var best egnet til å skape en ny bærekraftig utvikling. Skulle man velge statlig styring og reguleringer, eller mer markedsbaserte løsninger? Som vi så i forrige kapittel, var Høyre bestemt på at man i stor grad kunne ta markedskreftene i bruk. Både på forholdet mellom økonomi og miljø og i debatten om Stortingets CO₂-målsetting må det redegjøres for hvorvidt Høyres nye miljøpolitikk skilte seg fra de andre partiene, og da, spesielt, deres tradisjonelle koalisjonspartnere, Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (Sp). Ettersom disse tre partiene dannet regjering etter valget i 1989, er det viktig å undersøke om avstanden mellom de borgerlige partiene var stor i miljøpolitikken. Som dette kapittelet vil vise, var Sp et av partiene som bød høyest i “konkurransen” rundt CO₂-målsettingen. Det er derfor grunn til å spørre seg om det var grunnlag for en felles borgerlig miljøpolitikk. Et annet viktig spørsmål er hvor samlet Høyre egentlig var rundt partiets nye miljøengasjement. Stortingsdebatten viste tydelig at det var aktører i Høyre som var uenige i synspunktene partiet hadde fremmet under Bente Bakke i kommunal- og miljøvernkomiteen. Som vi skal se var samferdselssektoren og da spesielt privatbilismen et splittende tema for Høyre.

Innstillingen fra kommunal- og miljøvernkomiteen.

Kommunal- og miljøvernkomiteen bestod av representanter fra Arbeiderpartiet (Ap), Høyre, KrF, Sp og Sosialistisk Venstreparti (Sv) og leverte sin innstilling til Stortinget 9. juni 1989.¹¹² Komiteens medlemmer sluttet for det meste opp om de konklusjonene som ble trukket i Brundtland-kommisjonens rapport. Med unntak av diskusjonen rundt CO₂-utslippene, var arbeidet i komiteen i stor grad konsentrert rundt hvilke virkemidler man skulle ta i bruk for å skape en mer bærekraftig utvikling. Høyre, Ap og KrF markerte seg med et sterkt ønske om å integrere miljøpolitikken i den økonomiske politikken, mens Sp og Sv skilte seg ut som to partier som ønsket langt strengere målsettinger enn det meldingen skisserte. Hoveddiskusjonen i komiteen dreide seg om CO₂-spørsmål, men også temaer som miljøvernets plass i økonomien og internasjonalt samarbeid viste at partiene hadde ulik forståelse av problemene og ulike løsninger.¹¹³

¹¹² Høyres medlemmer i komiteen var: Bente Bakke, Margit Hansen-Krone (representant for Troms), Magnar G. Huseby (representant for Sør-Trøndelag), Sverre Mauritzen og Ingvard Sverdrup (representant for Møre og Romsdal).

¹¹³ Innst.S. nr. 273, 1988-89.

Forholdet mellom økonomi og miljøvern, stat og marked.

At Brundtland-kommisjonen hadde lagt vekt på at økonomisk vekst var nødvendig for å kunne skape et bedre miljø, gjorde det lettere for Høyre å slutte opp om rapporten i sin helhet. Kommisjonen hadde avfeid tradisjonelle miljøstandpunkter som for eksempel nullvekstfilosofien, og både Ap og Høyre var enige om at den økonomiske veksten måtte fortsette. For et parti som Høyre, med sterke bånd til næringslivet, var dette et svært viktig poeng, og partiets medlemmer i komiteen hevdet at det ikke var noen motsetning mellom økonomisk vekst og miljøpolitikken. Miljøspørsmålene måtte derfor kunne integreres i den økonomiske politikken. Brundtland-kommisjonens krav om bærekraftig utvikling hadde med andre ord resultert i at Ap og Høyre ikke stod så altfor langt fra hverandre når det gjaldt synet på miljøvernets plass innenfor den økonomiske politikken. Det de to partiene imidlertid ser ut til å ha hatt ulik oppfatning om var hva som måtte til for å skape en økonomisk vekst som ivaretok miljøet. Kunne en slik utvikling sikres ved å ta i bruk markedsmekanismene eller var staten nødt til å gripe inn med lover og reguleringer?

Høyre var mot statlig detaljstyring av ulike sektorer, og miljøvernsektoren ser ikke ut til å ha vært noe unntak. Høyres medlemmer i komiteen argumenterte derfor for at man, i motsetning til statlig styring, kunne styre den økonomiske veksten i riktig retning ved hjelp av markedets egne virkemidler. Høyre ville med andre ord sikre en bærekraftig utvikling ved å styre den gjennom markedsmekanismene. Hovedpoenget til Høyre var: ”[d]et skal koste å forurense. Miljøvern skal lønne seg.”¹¹⁴ Så lenge det lønte seg for forbrukerne å handle til fordel for miljøet ville de også gjøre det, og behovet for lovreguleringer ville forsvinne. Høyres medlemmer i komiteen la også sterk vekt på det personlige ansvaret i miljøvernet og hevdet at forvalteransvaret var grunnleggende i miljøpolitikken.¹¹⁵ Ansvaret for hvordan en forvaltet det en eide skulle påhvile den enkelte, ikke ved lover som innskrenket den personlige friheten.

For å sikre at økonomien skulle bevege seg i en miljøvennlig retning, ønsket Høyres medlemmer i komiteen å ta i bruk avgifter og panteordninger for å gjøre det lønnsomt å handle miljøriktig. Man ønsket samtidig en satsning på miljøteknologi som kunne gi mer miljøvennlige produksjonsmåter.¹¹⁶ Hovedpoenget var at man gjennom skatte- og avgiftssystemet skulle påvirke det norske forbruket og produksjonsmønsteret, og Høyre satte

¹¹⁴ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 12.

¹¹⁵ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 11.

¹¹⁶ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 12.

sin lit til at miljørettede avgifter ville sikre en omlegging av den norske industrien. Ap var i utgangspunktet ikke imot denne tankegangen, og miljøavgifter var et velkomment virkemiddel. Men Ap hadde nok mindre tiltro til markedskreftene enn det Høyre hadde. Ap så på styring av markedet som strengt nødvendig, ettersom de hevdet at markedsmechanismene alene ikke kunne forvalte miljøet på en forsvarlig måte.¹¹⁷ Regjeringen hadde også i stortingsmeldingen lagt vekt på at man fortsatt måtte ta i bruk reguleringer og administrative tiltak. De to partiene var med andre ord enige i at markedet måtte “styres” i en miljøvennlig retning, men Ap var ikke villig til å satse på avgifter og markedsmechanismene alene.

Det er i tillegg et viktig poeng at Høyres medlemmer la inn følgende setning i sin kommentar til innstillingen: ”Høyre mener det er nødvendig med økt miljøverninnsats i årene fremover, samtidig som vi må foreta en *streng kost/nytte- vurdering* av de miljøtiltak som vurderes gjennomført.”¹¹⁸ Denne kost/nytte vurderingen viser tydelig det samfunnsøkonomiske synet Høyre hadde på miljøpolitikken. Det var ikke snakk om å sikre miljøet for enhver pris, men å utnytte ressursene mest effektivt. At Høyre mente det kunne oppstå situasjoner hvor man var nødt til å ofre miljøverntiltak for å nå andre mål, kan ha vært et av problemene Ap så for seg ved å satse ensidig på markedsmechanismene i miljøpolitikken. Det kunne oppstå situasjoner hvor det fra et samfunnsøkonomisk synspunkt ville være lønnsomt å gå imot miljøet. Denne kost/nytte vurderingen bar også i seg kimen til et annet problem, som jeg vil komme nærmere inn på i neste kapittel. Hvis hensikten med å ta i bruk markedsmechanismene i miljøpolitikken var å hindre detaljstyring, ville en slik kost/nytte vurdering vanskelig passe inn. Hvis en i hvert enkelt tilfelle skulle gå inn å vurdere hva som ville være mest lønnsomt, ville fastsettelsen av miljøavgiftene i seg selv bli en krevende form for detaljstyring. Man hadde erfaringer rundt dette allerede fra 70-tallet av, og det hadde da vist seg at teorien om miljøavgifter bød på store problemer når den skulle settes ut i praksis.¹¹⁹

Når det gjelder de resterende medlemmene i komiteen er det verdt å nevne at også KrFs og Sps medlemmer i komiteen var enige i at miljøavgifter ville gi et raskere resultat enn en eventuell statlig styring i form av kvoter og reguleringer.¹²⁰ De tre borgerlige partiene ser derfor ut til å ha vært rimelig på linje når det gjaldt forholdet mellom miljø og den økonomiske utviklingen. KrF kommenterte imidlertid at de hadde merket seg at meldingen slo fast at det

¹¹⁷ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 10.

¹¹⁸ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 12.

¹¹⁹ Asdal, *Knappe ressurser?*, 79.

¹²⁰ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 14-16.

ikke var en grense for økonomisk vekst, og at økonomisk vekst kunne gi rom for større miljøverninnsats. Her mente KrF at det var på sin plass med en advarsel fordi en overdreven forbrukermentalitet i seg selv var en trussel mot miljø og ressursforvaltning.¹²¹

CO₂-utslipp og energispørsmål.

Som nevnt innledningsvis var det målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp som skapte den største debatten da Brundtland-kommisjonens rapport skulle behandles av Stortinget.

Kommisjonen hadde presentert en målsetting som gikk ut på å stabilisere utslippene i løpet av 1990-årene og senest innen år 2000. Overaskende nok var det ingen av partiene på Stortinget, med unntak av Fremskrittspartiet (FrP), som mente denne målsettingen var tilstrekkelig.¹²²

Kommisjonens målsetting satte i gang en “konkurranse” partiene imellom om å ha den mest ambisiøse målsettingen, og denne utviklingen var det nok få som hadde sett for seg. Gro Harlem Brundtland uttrykte selv under stortingsdebatten at hun var overasket over at debatten hadde dreid mot en kamp om prosentvise reduksjoner av CO₂, uten at partiene på Stortinget satte målsettingene sine i sammenheng med hvor langt en hadde kommet på dette området internasjonalt.¹²³ Brundtland ser ikke ut til å ha blitt hørt i denne omgang, men som vi vil se senere i oppgaven fikk hun rett i sin advarsel. Når man skulle starte arbeidet med å redusere norske CO₂-utslipp, ble det argumentert med at man ikke kunne legge seg på et slikt ambisjonsnivå før andre land fulgte etter.

Debatten rundt CO₂-utslippene kom imidlertid ikke uten forvarsel. Brundtland-kommisjonens målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp hadde allerede fått kritikk fra Natur og Ungdom forut for stortingsdebatten, og Yngve Nilsen hevder i sin doktoravhandling i historie at det var denne kritikken fra Natur og Ungdom som satte i gang debatten om målsettingen for CO₂-utslippene.¹²⁴ Utgangspunktet for Aps målsetting for norsk reduksjon av CO₂-utslipp var SIMEN-rapporten (Studier av Industri, Miljø og Energi), som var utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB) og publisert våren 1989. I rapporten hadde det blitt konkludert med at det ville være mulig å stabilisere utslippene på 1987-nivå innen år 2000, og at dette kunne kombineres med økonomisk vekst.¹²⁵ Som vi allerede har sett valgte regjeringen å foreslå en svakere målsetting, og våren 1989 fikk Natur og Ungdom tak i et utkast til stortingsmeldingen

¹²¹ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 30.

¹²² St.tid. 1988-89, 4585-4586.

¹²³ St.tid. 1988-89, 4609.

¹²⁴ Nilsen, *En felles plattform?*, 105.

¹²⁵ Nilsen, *En felles plattform?*, 102.

hvor det stod at regjeringen hadde som foreløpig mål å stabilisere utslippene på 1989-nivå innen år 2000.¹²⁶ Det er viktig å legge merke til at Brundtland-regjeringen på dette tidspunktet faktisk hadde en strengere målsetting enn den endte med å foreslå. Denne målsettingen er, som vi straks skal se, imidlertid identisk med den Høyre foreslo under komitearbeidet. Natur og Ungdom tok dette utkastet med seg til en internasjonal konferanse om ozonpolitikk i Haag og viste til at Brundtland under den første internasjonale klimakonferansen i Toronto 1988 hadde sagt at i-landene burde redusere utslippene med 20 %. Dette utspillet fikk stor oppmerksomhet både i Norge og internasjonalt, og Brundtland-regjeringen havnet under press fra media og miljøorganisasjoner. Kritikken økte ytterligere når det viste seg at målsettingen regjeringen presenterte i stortingsmeldingen om Brundtland-kommisjonens rapport var svakere enn utkastet. Uenighetene førte til hyppig brevveksling mellom Natur og Ungdom og Statsministerens kontor og resulterte i at CO₂-målsettingen fikk økt oppmerksomhet i Norge.¹²⁷ Opposisjonen var med andre ord klar over at regjeringen hadde svekket troverdighet når det gjaldt den norske målsettingen, og det er sannsynlig at de andre partiene anså CO₂-målsettingen som en mulighet til å utfordre Ap i miljøpolitikken.

Høyre hadde selv programfestet at de ville arbeide for en stabilisering av de norske utslippene av CO₂ og andre drivhusgasser innen år 2000 og hadde med andre ord lagt seg på en målsetting som passet godt til Brundtland-kommisjonens egen formulering. Høyre valgte likevel, i komiteen, å skjerpe denne målsettingen og presiserte at målet var å få utslippene ned på 1989 nivå innen år 2000.¹²⁸ Det var altså ikke bare snakk om å stanse veksten av CO₂-utslipp innen år 2000, utslippene skulle i tillegg ikke overskride den utslippsmengden man hadde i 1989. Høyre hevdet at man kunne nå dette målet ved hjelp av forskning, utvikling av miljøvennlige alternativer og et avgiftssystem i kombinasjon med restriktive tiltak.¹²⁹ Høyres medlemmer i komiteen la den nye målsettingen frem for Høyres gruppestyre 1. juni 1989, og målsettingen ble vedtatt noen dager senere.¹³⁰ Hvorvidt det var en samlet gruppe som stod bak denne skjerpede målsettingen er det imidlertid ikke mulig å si noe sikkert om.¹³¹

¹²⁶ Nilsen, *En felles plattform?*, 106.

¹²⁷ Nilsen, *En felles plattform?*, 106.

¹²⁸ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 24-25.

¹²⁹ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 24-25.

¹³⁰ Høyres gruppestyre 1.6.1989.

¹³¹ Målsettingen skulle vedtas på et gruppemøte 6. juni 1989, men noe referat fra et slikt møte er ikke å finne i Høyres Stortingsgruppe. Yngve Nilsen hevder imidlertid at Five var en viktig drivkraft bak denne skjerpede målsetting, og at hun skal ha øvet sterkt press på Høyres komitemedlemmer til å fremme en radikal målsetting. Nilsen, *En felles plattform?*, 106.

Komiteens medlemmer fra KrF ønsket også å gå lenger enn det kommisjonen hadde lagt opp til og mente man burde kunne jobbe for en stabilisering av utslippene innen 1995.¹³² De skjerpede målsettingene til KrF og Høyre vitner om at partiene var enige i at man hadde mulighet til å nå noe lenger enn det kommisjonen hadde sett for seg. De to forslagene så imidlertid nokså beskjedne ut sammenlignet med de to mest ambisiøse forslagene som ble lagt frem i komiteen. Komiteens medlemmer fra Sv og Sp gjorde det nemlig klart at de ønsket en langt strengere miljøpolitikk, og målsettingen som de to partiene presenterte må kunne betegnes som radikal. Sv og Sp ville ha en halvering av de eksisterende utslippene. Sv mente man kunne nå dette målet innen år 2025, mens Sp satte fristen til år 2000 og ble stående som komiteens mest ambisiøse parti.¹³³

Avstanden mellom partiene var for stor til at komiteen kunne formulere noen klar og tydelig anbefaling til Stortinget, og flertallet i komiteen (Høyre, Ap, KrF og Sp) stilte seg derfor bak en midlertidig konklusjon. Anbefalingen til Stortinget ble at det måtte settes opp et mål for utslipp av CO₂, og at de omfattende utredningene som skulle gjennomføres for å legge grunnlaget for norsk klimapolitikk fortløpende, ville kunne gi grunnlag for eventuelle korreksjoner av denne målsettingen. Komiteen la også til at selv om ingen andre land hadde gjort dette, ville Norges avgjørelse om en slik målsetting være en signaleffekt overfor andre land.¹³⁴ Flertallet unnlot med andre ord å fastsette en felles konkret målsetting for CO₂-utslipp, men var enige om at målsettingen måtte justeres underveis. Sv valgte å markere at de stilte seg klart imot uttalelsen fra flertallet og hevdet at man allerede nå hadde kunnskap nok til å sette inn nødvendige tiltak.¹³⁵

Debatten om energispørsmålene forløp temmelig likt debatten rundt CO₂-utslippene. Komiteen var delt, men Høyre føyde seg til en flertallsuttalelse hvor man anbefalte at man skulle arbeide for en gradvis utflating av energibruken fram mot år 2000.¹³⁶ Høyre presiserte imidlertid at det ikke alltid var en sammenheng mellom energibruk og forurensing, for eksempel forurenset vannkraft og solenergi relativt lite. Høyre hevdet derfor at målet måtte være å redusere forurensingene knyttet til energibruk, ikke nødvendigvis å redusere

¹³² Innst.S. nr. 273, 1988-89, 25.

¹³³ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 16 og 23.

¹³⁴ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 23.

¹³⁵ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 23.

¹³⁶ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 24.

energibruken i seg selv.¹³⁷ Nok en gang var det Sp og Sv som stod for de mest offensive forslagene, og de to partiene forlangte en mer effektiv energibruk. Sp gikk også imot Høyres påstand om at det ikke alltid var sammenheng mellom energibruk og forurensning og hevdet at det fra forskningshold var påvist en nær sammenheng mellom disse.¹³⁸ Partiet foreslo derfor en stabilisering av det samlede energiforbruket innen utgangen av 1990, og at man måtte arbeide mer aktivt for å utnytte dagens enøkpotensiale på 20TWh pr. år.¹³⁹ Sv var enig i Sps kritikk, men mente formuleringen om enøkpotensiale var for svak. Sv ønsket en målsetting hvor en forpliktet seg til å få utnyttet halvparten av enøkpotensiale, altså 10 TWh, innen år 2000.¹⁴⁰

Ettersom komiteen ikke var i stand til å komme med noen klare anbefalinger på hverken CO₂-politikken eller på energispørsmålene generelt, stod denne debatten fremdeles åpen når Stortinget skulle behandle Brundtland-kommisjonens rapport. Komiteens arbeid hadde likevel tydeliggjort standpunktene til de ulike partiene, og når det gjelder spørsmålet jeg stilte innledningsvis om avstanden mellom de borgerlige partiene, kan det trygt konstateres at Sp stod et godt stykke unna sine kommende regjeringskolleger, Høyre og KrF.

Stortingsdebatten.

Etter at innstillingen fra kommunal- og miljøvernkomiteen var ferdigstilt skulle Brundtland-kommisjonens rapport behandles i Stortinget 14. juni 1989. Som vi så ovenfor hadde komiteens medlemmer i stor grad sluttet opp om kommisjonens formuleringer, men arbeidet med innstillingen hadde også tydeliggjort at det hersket ulike oppfatninger om hvilket ambisjonsnivå Norge skulle legge seg på i miljøpolitikken. Komitearbeidet hadde også ført til at Høyre hadde havnet i en slags mellomposisjon. På den ene siden hadde partiet skjerpet sin målsetting for CO₂-utslipp og lagt seg på et høyere ambisjonsnivå enn Brundtland-kommisjonen og Ap. På den andre siden var det en klar avstand mellom Høyres synspunkter og målsettingene som hadde blitt foreslått av Sp og Sv. Det hadde også kommet frem at Høyre og Sp hadde en nokså ulik forståelse av hvordan en fornuftig energipolitikk burde føres. Uenigheten dreide seg om hvorvidt det var energibruk generelt eller forurensning som følge av energibruk man ville redusere. Det kom tydelig frem at Høyre ikke nødvendigvis

¹³⁷ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 33.

¹³⁸ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 33-34.

¹³⁹ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 23-24.

¹⁴⁰ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 24.

ville ha en reduksjon i energibruken, men heller en overgang til mer miljøvennlige alternativer. En generell begrensing av energibruken kan heller ikke ha gått godt overens med Høyres ønske om kost/nytte vurderinger. Når det gjelder KrF ser det ut til at partiet havnet i samme situasjon som Høyre. KrF hadde også skjerpet sin målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp og lagt vekt på avgifter, personlig ansvar og markedskrefter. KrF og Høyre ser derfor på mange måter ut til å ha hatt et forenlig syn på miljøpolitikken, når man ser bort fra KrFs advarsel mot en overdreven forbrukermentalitet. KrFs optimisme sto nok noe tilbake for Høyres når det gjaldt synet på bærekraftig utvikling.

Debatten i Stortinget beholdt i stor grad den samme strukturen som debatten i komiteen. Sp og Sv markerte den radikale posisjonen, mens Ap på sin side manet til moderasjon. Høyre og KrF ser også ut til å ha beholdt sin mellomposisjon. Dette bildet kan imidlertid være litt misvisende, avstanden mellom Ap, KrF og Høyre var relativt liten sammenlignet med avstanden til Sp og Sv. Hovedproblemet for representantene på Stortinget ser ut til å ha vært å komme til enighet om en felles målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp, men behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport og komiteens innstilling avslørte også at partienes representanter ikke nødvendigvis stod så samlet som komitearbeidet hadde gitt inntrykk av. For Høyres del viste det seg at det hersket uenighet om hvordan den nye miljøpolitikken skulle påvirke samferdselssektoren. Privatbilismen var et spesielt følsomt tema, og saken viste at selv om Bakke og Kaci Kullmann Five hadde presset på i miljøspørsmålene, var det fremdeles klare motkrefter i partiet. På de resterende sidene i dette kapittelet har jeg, i tillegg til disse to temaene, også valgt å se på hvordan arbeidsledigheten i Norge på slutten av 1980-tallet ble trukket inn i miljødebatten og hvordan denne problematikken ble knyttet til miljøpolitikken.

Høyre vinner “CO₂-konkurransen”.

Ettersom alle partiene i komiteen hadde formulert sine egne målsettinger for reduksjon av CO₂-utslipp, ble debatten i Stortinget preget av at partiene utfordret hverandres målsettinger. Hvor realistiske var målsettingene i praksis? Spesielt Ap, som nå representerte den laveste målsettingen, presset Sp til å underbygge hvordan de skulle nå sine radikale mål.

At målsettingen ikke måtte strekkes for langt var et argument som ble flittig brukt, og spesielt KrF og Ap la vekt på dette. KrF minnet om at de norske utslippene var små i den store

sammenhengen, og at det var viktigere å legge seg på et mål som andre land også kunne godta, slik at man ikke mistet troverdigheten når man skulle jobbe for internasjonale avtaler.¹⁴¹ Aps representant Asbjørn Andersen føyde til at "[d]et ville være meget uheldig om vi får en slags konkurranse om å være «den flinkeste i klassen» på dette området."¹⁴² I Andersens øyne var det først og fremst signaleffekten som var målsettingens viktigste funksjon, og han konfronterte Sp med at deres målsetting ikke stod i forhold til de virkemidlene man hadde tenkt å ta i bruk.¹⁴³ Sp ser ikke ut til å ha vært i stand til å avvise denne kritikken fullstendig. Sps partiformann Johan J. Jakobsen innrømmet at man ikke hadde mulighet til å legge en detaljert plan på bordet for hvordan man kunne redusere utslippene med 50 %, men han presiserte at Aps argumentasjon var bygget på en statisk vurdering av situasjonen. Jakobsen trakk frem at den teknologiske utviklingen ville kunne bli et nyttig hjelpemiddel, og at Sp uansett hadde satt seg et mål som stod til alvoret i situasjonen. Dette i motsetning til Ap, som han hevdet planla å øke utslippene av skadelige gasser i 90-årene.¹⁴⁴

Det var Høyre som gikk seirende ut av debatten om CO₂-utslippene. Bakke og Five hadde argumentert sterkt for at man måtte satse på miljøteknologi, og denne satsningen ville, ifølge Høyre, redusere forurensningene samtidig som det ga grunnlag for "industriell nyutvikling, nye arbeidsplasser og nye eksportprodukter."¹⁴⁵ Five presenterte også et forslag om skogreisning som et middel mot CO₂-problemene.¹⁴⁶ Asbjørn Andersen hadde selv under stortingsdebatten uttalt at forskjellene mellom Aps, Høyres og KrFs CO₂- målsettinger var ubetydelige, og i løpet av debatten ble det klart at deler av Ap åpnet for en noe strengere målsetting. Ettersom Høyre hadde det laveste kravet blant opposisjonspartiene var det naturlig at Ap valgte å slutte seg til dette. Resultatet ble at flertallet på Stortinget endte opp med å gå inn for Høyres målsetting. Yngve Nilsen summerte opp situasjonen på en god måte i sin doktoravhandling i historie: "Dermed ble stabilisering av CO₂-utslippene på 1989-nivå innen år 2000 et minste felles multiplum for partiene."¹⁴⁷ Det er imidlertid viktig å merke seg at målsettingen for stabiliseringen av CO₂-utslippene ikke fikk form av et offisielt vedtak.¹⁴⁸ Anbefalingene fra komiteen ble i stedet vedlagt protokollen. Selv om det var flertall på Stortinget for at målsettingen for CO₂-utslipp skulle være en stabilisering på 1989-nivå innen

¹⁴¹ St.tid.1988-89, 4571.

¹⁴² St.tid.1988-89, 4573.

¹⁴³ St.tid.1988-89, 4573.

¹⁴⁴ St.tid.1988-89, 4607.

¹⁴⁵ St.tid.1988-89, 4574.

¹⁴⁶ St.tid.1988-89, 4582.

¹⁴⁷ Nilsen. *En felles plattform?*, 107.

¹⁴⁸ St.tid. 1990-1991, 2970.

år 2000, hadde altså ikke Stortinget bundet seg så sterkt som de kunne til dette. I tillegg hadde både Brundtland-kommisjonens rapport og innstillingen fra komiteen bemerket at utredningene som skulle legge grunnlaget for norsk klimapolitikk kunne gi grunnlag for korreksjoner av denne målsettingen. Som vi vil se i neste kapittel dukket det også opp røster som hevdet at man ikke kunne binde seg til dette målet uten forbehold.

Arbeidsledighet og miljøvern.

Behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport var også preget av at de ulike partiene benyttet anledningen til å knytte sin miljøpolitikk til andre problemstillinger. Dette var nok en naturlig følge av at rapporten hadde lagt føringer på en rekke samfunnssektorer, men partiene så nok også muligheten til å knytte partiets miljøpolitikk til problemstillinger som allerede stod velgerne nært. Under komitearbeidet hadde for eksempel Høyre argumentert for at EF var en gunstig plattform for internasjonalt miljøsamarbeid.¹⁴⁹ Det er liten tvil om at dette argumentet kom vel med som støtte til Høyres ønske om norsk medlemskap, og det var derfor heller ikke overraskende at Sp gikk klart imot dette.¹⁵⁰ EF-spørsmålet var hovedkonflikten mellom de to partiene.

Under Stortingets behandling av rapporten var det en annen aktuell problemstilling som dukket opp. Som vi så ovenfor trakk Høyre frem at satsning på miljøteknologi ville skape flere arbeidsplasser, og temaet arbeidsplasser eller arbeidsledighet ble trukket inn flere ganger under stortingsdebatten. Årsaken til dette var at Norge opplevde økonomiske nedgangstider og kraftig økning i arbeidsledigheten på slutten av 80-tallet. Ledighetsproblematikken var en utfordring for alle partiene på Stortinget, og temaet var naturlig nok høyst aktuelt i opptakten til valget i 1989. Sp representant Leiv Blaksets kritikk av Ap kan illustrere alvoret i situasjonen. Blakset kommenterte at Ap hadde “lova å få taket på arbeidslause ned på under 30.000 og i dag administrerer etterkrigstida si høyeste arbeidsløyse, opp imot 130 000 arbeidslause.”¹⁵¹ Den økende arbeidsledigheten engasjerte nok den gjennomsnittlige velgeren i langt større grad enn den miljøpolitiske debatten, og det er ikke overraskende at partiene forsøkte å knytte miljøpolitikken til denne problemstillingen. Som vi så tidligere i kapittelet hadde Brundtland-kommisjonen lagt vekt på at økonomisk vekst var en forutsetning for en fungerende miljøpolitikk, og det hersket enighet blant partiene om at økonomien og

¹⁴⁹ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 22.

¹⁵⁰ Innst.S. nr. 273, 1988-89, 15-16.

¹⁵¹ St.tid. 1988-89, 4577.

miljøpolitikken måtte sees i sammenheng. Ettersom disse temaene skulle sees i sammenheng stod Ap, som den sittende regjering, lagelig til for kritikk også i miljøpolitikken. Høyres Wenche Frogn Sellæg benyttet seg av dette da hun konfronterte Ap med arbeidsledighetsproblematikken. Frogn Sellæg stilte seg spørrende til hvordan personer som ble tvunget over på sosialhjelp skulle kunne betale for økt miljøinnsats, og om ikke bekymringer knyttet til arbeidsplass og familieøkonomi ville bli mer påtrengende for folk flest enn miljøspørsmål.¹⁵² Budskapet fra Høyre var klart: Aps miljøpolitikk var usosial i en tid hvor mange var økonomisk sårbare, og når Ap ikke hadde kontroll over den økonomiske situasjonen kunne de heller ikke sikre miljøsituasjonen.

Høyre hevdet på sin side at satsning på miljøteknologi og en aktiv bruk av markedskreftene kunne snu denne situasjonen. Ingvard Sverdrup, Høyrerepresentant for Møre og Romsdal, presiserte at en slik satsning ville sikre en økonomisk vekst som ivaretok miljøet samtidig som det ville genere nye arbeidsplasser. Han støttet seg her på en uttalelse fra direktøren i Statens forurensingstilsyn (SFT), Harald Rensvik, fra et intervju i *Aftenposten* 31. mars 1989:

«På litt sikt er det penger å tjene på miljøvern. Det dreier seg om å dekke folks behov. På samme måte som det har vært behov for mer såpe og flere biler, vil det bli efterspørsel etter miljøvennlige produkter og nye måter å gjøre ting på. Næringslivet vil leve av disse forandringene.»¹⁵³

Høyre presenterte med andre ord miljøteknologi som et virkemiddel til å bedre den økonomiske politikken. Forslaget viser tydelig den økonomiske tilnærmingsmåten deler av Høyre hadde til miljøpolitikken. Tanken var ikke i første omgang at en måtte ta miljøpolitiske hensyn i økonomien, men at miljøpolitikken, eller rettere sagt miljøteknologi, kunne bli en egen industri som styrket økonomien. Ideen er i utgangspunktet en vinn-vinn situasjon, men det var ikke umiddelbart klart når og hvordan denne industrien skulle få et slikt omfang. Både Høyre og Sp var nok til en viss grad bitt av teknologioptimisme.

Samferdselssektoren.

Som nevnt innledningsvis kom samferdselssektoren i fokus under stortingsdebatten, og det viste seg at representantene i Høyre ikke stod like samlet når diskusjonen dreide over på praktisk politikk. Bente Bakke, som selv satt i kommunal- og miljøvernkomiteen, skrev også i

¹⁵² St.tid. 1988-89, 4611.

¹⁵³ St.tid. 1988-89, 4596.

sine memoarer året etter at forurensningene fra samferdselssektoren var et spesielt følsomt tema for Høyre.¹⁵⁴ At samferdselssektoren kom under debatt var i og for seg ikke så overraskende. Samferdselssektoren stod for de største CO₂-utslippene i Norge og var derfor nært knyttet til målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp. Brundtland hadde selv under debatten bemerket at Norge ville merke kravet om reduserte CO₂-utslipp spesielt godt siden man i Norge i motsetning til andre land var nødt til å ta kuttet i transportsektoren.¹⁵⁵ Muligheten til å benytte seg av vannkraft hadde resultert i at Norge, sammenlignet med andre land i Europa, hadde en relativt miljøvennlig energiproduksjon, og i motsetning til andre europeiske land ville ikke en omlegging i energiproduksjonen alene være tilstrekkelig til å nå den reduksjonen av CO₂-utslipp man hadde ambisjoner om. Det kan derfor argumenteres for at en målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp var lite hensiktsmessig hvis det ikke samtidig var vilje til å foreta en omlegging av samferdselssektoren.

Diskusjonen i Stortinget startet med at Ap kritiserte Høyres politikk under forrige behandling av veg- og trafikkplanen. Turid Birkeland, fra Ap, leste opp et utdrag fra Høyres merknad: ”Høyres medlemmer «er uenig i det ensidige angrep på personbilen og vil peke på at tiltak ensidig rettet mot personbilen og forurensinger fra disse, vil ha sterkt begrenset miljøeffekt»”.¹⁵⁶ I tillegg til dette trakk Birkeland frem at Høyres ønske om privatisering av kollektivtrafikken, og deres årlige kutt av bevilgningene til NSB, gikk dårlig overens med partiets påstand om å satse på miljøvennlig transport.¹⁵⁷ Sett i sammenheng med at CO₂-utslippene i stor grad stammet fra samferdselssektoren, var Høyres standpunkt under behandlingen av veg- og trafikkplanen i beste fall tvetydig. Årsaken til dette var nok at det hersket uenighet innad i partiet rundt dette temaet, og spesielt privatbilismen hadde partiet vanskeligheter med å fatte vedtak mot.

Jeg vil i det følgende presentere tre ulike syn på samferdselsproblematikken som kan illustrere de ulike oppfatningene i Høyre på dette området. Bakke og Five illustrerer det første. Både Bakke og Five, som begge hadde vært pådrivere for miljøraken i Høyre, hevdet at en løsning på utslippsproblematikken kunne være en overgang til mer miljøvennlig drivstoff. Denne overgangen skulle skje ved at man benyttet seg av miljøavgifter som ville gjøre det mer

¹⁵⁴ Bente Bakke, *På bakerste benk: Observasjoner fra Stortinget 1981-1989* (Oslo: Aschehoug, 1990), 291.

¹⁵⁵ St.tid. 1988-89, 4609.

¹⁵⁶ St.tid. 1988-89, 4624.

¹⁵⁷ St.tid. 1988-89, 4599.

lønnsomt å bruke miljøvennlig drivstoff.¹⁵⁸ En avgiftsøkning på drivstoff ville selvsagt gå utover privatbilismen, og både Five og Bakke kan derfor sies å markere den radikale posisjonen i Høyre når det gjaldt synet på samferdselssektoren.

Morten Steenstrup, representant for Vestfold, kan sies å representere en mellomposisjon. Han svarte Birkelands kritikk med at det var en klar forskjell på å redusere privatbilismen ensidig og utslipp i samferdselssektoren totalt. Steenstrup åpnet med andre ord for en utslippsreduksjon i samferdselssektoren så lenge den ikke ensidig rammet privatbilismen. Hva dette ville si i praksis er imidlertid noe usikkert. Hovedpoengene i kritikken fra Ap ser ut til å ha vært at Høyre motsatte seg tiltak mot privatbilismen og at de kuttet i kollektivtilbudet. Hvis et styrket kollektivtilbud og redusert biltrafikk ville redusere CO₂-utslippene, var det naturlig at privatbilismen måtte reduseres. En overgang til kollektivtrafikk ser ikke ut til å ha vært noe overordnet mål i Høyre.

Carl Fr. Lowzow, Høyrerepresentant for Akershus, kan representere de kreftene i Høyre som generelt motsatte seg restriksjoner innen samferdselssektoren. Lowzow var selv medlem av samferdselskomiteen og han forsvarte samferdselssektoren med følgende regnestykke: "Bare 3,7 pst. av alle CO₂-utslipp til atmosfæren skriver seg fra menneskelig virksomhet og derav 1-1,5 pst. fra verdens 400 millioner personbiler. Dette betyr at problemene må løses på global basis."¹⁵⁹ Han bemerket videre at det var et tankekors at Norge økte sin olje- og gass produksjon. Argumentet var at når Norge tømte sine ressurser ville prisene bli presset ned noe som igjen ville føre til økt forbruk. Hvis man fikk til et redusert forbruk i Norge, ville dette bare bety økt salg av norsk olje til utlandet med samme resultat globalt.¹⁶⁰ Han konkluderte slik på bakgrunn av dette: "Verdenskommisjonens anbefalinger er altfor viktige til at vi skal kompromittere dem ved tiltak som vil være usosiale og sette bosetningen i fare uten noen målbar virkning i global sammenheng."¹⁶¹ Lowzow forsvarte altså den norske privatbilismen med at en reduksjon i Norge ville føre til økt forbruk et annet sted, samtidig som det ville gjøre opprettholdelse av bosettinger i distriktene vanskelig.

¹⁵⁸ St.tid. 1988-89, 4582.

¹⁵⁹ St.tid. 1988-89, 4606.

¹⁶⁰ St.tid. 1988-89, 4606.

¹⁶¹ St.tid. 1988-89, 4606.

Oppsummering.

På bakgrunn av komiteens innstilling og debatten i Stortinget, ser man altså at partiene i stor grad var enige i at man måtte sette i verk tiltak for å endre utviklingen. Men partiene hadde vanskeligheter med å formulere en felles konkret målsetting for CO₂ utslipp. Høyre, KrF og Ap la sterk vekt på å integrere miljøpolitikken i den økonomiske politikken, men Høyre og KrF skilte seg likevel fra Ap i synet på statlig styring av økonomien, noe som var et tradisjonelt skille mellom disse partiene. Høyre og Sp markerte seg som partiene med sterkest tro på at teknologisk utvikling ville kunne løse miljøproblemene, men disse skilte seg også fra hverandre, som vi så i spørsmålet om energibruk, der Høyre hevdet at det ikke var noe mål å redusere bruken så lenge man benyttet seg av energikilder som forurenset mindre. At Høyre argumenterte for teknologisk utvikling og insisterte på det personlige ansvaret i miljøpolitikken har nok bakgrunn i at en slik miljøpolitikk lettere lot seg kombinere med verdier som tradisjonelt stod partiet nært, slik som hensynet til eiendomsrett, næringslivets interesser, det frie initiativ og motvilje mot reguleringspolitikk. Man har tidligere eksempler på at en politikk som bryter med disse verdiene hadde vanskelig for å få gjennomslag i Høyre.¹⁶²

Det er også interessant at debatten til tider dreide over på et annet felt, nemlig arbeidsledigheten i Norge på 80-tallet. Her benyttet både Høyre og Sp sine innlegg til å kritisere Ap for den økonomiske nedgangen, og Høyre presenterte også sin satsning på miljøteknologi som et grep mot arbeidsledigheten. Her knyttet med andre ord Høyre miljøpolitikken til nettopp slike verdier som nevnt ovenfor, verdier som stod partiet og dets velgere nært. Diskusjonen om privatbilismen var også et viktig felt for Høyre, og det er interessant at de ulike representantene fra Høyre åpenlyst ga uttrykk for at partiet ikke hadde kommet til noen fullstendig enighet på dette feltet. At Lowzow aviste at en reduksjon i den norske bilismen ville få noen positiv effekt i det hele tatt, stod jo stikk i strid med Brundtlands henvisning til at Norge i hovedsak måtte foreta sitt kutt av CO₂-utslipp i samferdselssektoren. Det var tydelig at ikke alle i Høyre var enige om hvorvidt samferdselssektoren skulle røres.

¹⁶² Sejersted, *Høyres Historie* 3, 349.

5. Miljøpolitikk i praksis? Syse-regjeringen 1989-1990.

Med Høyre i regjeringsposisjon lover jeg dere samarbeid og innsats for en miljøpolitikk som duger. Som hovedarkitekt for vårt nye handlingsprogram for miljø er jeg glad for den styrkning av 4-års programmets miljøkapittel som redaksjonskomiteen vår instiller på og takker Unge Høyre for innsatsen.¹⁶³

Kaci Kullmann Five på Høyres landsmøte 14. april 1989

Høyre hadde gitt klar beskjed før valget i 1989 om at miljøsaken var en viktig sak, og partiet hadde formulert en klar målsetting rundt det som ble oppfattet som den mest påtrengende miljøutfordringen, reduksjon av CO₂-utslippene. Som vi så i forrige kapittel hevdet Høyre at det lot seg gjøre å forene økonomi og miljø, og at markedskreftene, heller enn statlige reguleringer, kunne sikre en bærekraftig utvikling. En viktig forutsetning for dette var at man tok i bruk miljøavgifter. Høyre hadde med andre ord en plan for hva som burde gjøres med miljøpolitikken, og som en kan lese i Fives uttalelse ovenfor lovte partiet skjerpet innsats, skulle det havne i regjeringsposisjon.

Høyre hadde forut for valget i 1989 innfunnet seg med at en ren Høyre-regjering ikke var realistisk, og man hadde gått inn for en koalisjonsregjering med Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (Sp). Valgresultatet åpnet også for en slik koalisjon, og den nye regjeringen ble ledet av Høyres Jan P. Syse. Ettersom Syse-regjeringen bestod av tre partier, var Høyre nødt til å komme frem til en felles miljøpolitikk med de to andre regjeringspartiene. Det blir derfor viktig å undersøke hvorvidt det var ett parti som vant frem med sitt miljøsyn på bekostning av de andre i denne prosessen. En koalisjonsregjering innebærer som kjent kompromiss, og partier må ofte gi opp enkelte programposter for å oppnå andre. Høyres klare mål før valget var, som nevnt, en reduksjon av CO₂-utslippene og en aktiv bruk av miljøavgifter. Det blir derfor spesielt viktig å undersøke hva regjeringen fikk utrettet på disse områdene. Ettersom Syse-regjeringen gikk av allerede 3. november 1990, etter vel ett år ved makten, var det selvsagt begrenset hva regjeringen fikk satt i gang. Som kapittelet vil vise gikk det heller ikke lang tid før den nye regjeringen støtte på problemer. Når Høyre måtte veie miljøpolitikken opp mot andre hensyn, ble det tydelig at formuleringene i partiprogrammet og praktisk politikk var to nokså forskjellige ting.

¹⁶³ Five, "miljøpolitikk som duger." Høyres Landsmøte 14.4.1989, Landsmøtet 1989, D-0016, PA-0583-3, 4.

Høyre, Sp og KrF. Hvem vinner frem?

Hvis en ser på uttalelsene Sp og KrF kom med under stortingets behandling av Brundtland-kommisjonens rapport, kunne det se ut til at Syse-regjeringen hadde store muligheter til å få utrettet noe på miljøfeltet. Både Høyre, KrF og Sp hadde gått inn for at man skulle arbeide for en stabilisering av CO₂-utslippene. Høyre hadde ønsket at utslippene skulle stabiliseres på 1989 nivå innen år 2000, og flertallet på Stortinget begynte etter hvert å helle mot dette forslaget, som var en innstramning av Brundtland-regjeringens opprinnelige forslag.¹⁶⁴ KrF og Sp hadde også, under behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport, fremmet forslag som gikk lengere enn både Arbeiderpartiet (Ap) og Høyre. Sp hadde sammen med Sosialistisk Venstreparti (Sv) stått for de strengeste kravene. Disse kravene hadde imidlertid blitt oppfattet som urealistiske av flertallet. Ettersom hverken Sp eller KrF hadde vært mindre positivt innstilt, til en satsning på miljøfeltet enn Høyre, lå det ikke an til noen stor konflikt hvor Høyre måtte kjempe igjennom sine miljøpolitiske krav. Stortingsdebatten hadde derimot vist at Sp stod for en langt strengere miljøpolitikk enn de to andre regjeringspartiene, og en potensiell konflikt kunne heller være om Høyre ble nødt til å gi ytterligere innrømmelser i miljøpolitikken.

Hvis en ser på referatene fra regjeringsforhandlingene mellom Høyre, KrF og Sp, er det tydelig at det var regjeringens forhold til EF som dominerte debatten mellom de kommende regjeringspartiene.¹⁶⁵ Miljøpolitikken ble tatt opp, men temaet ser ikke ut til å ha skapt noen store problemer for selve inngåelsen av regjeringssamarbeidet. Høyre presiserte at de ønsket å formulere seg mer forsiktig i samferdselsspørsmålene enn det Sp hadde gjort, og Høyre ville heller ikke gå inn for Sps formulering om stabilisering av energibruken. Five bemerket, slik Høyre også hadde gjort under stortingsdebatten, at det var forurensningen som skulle tas, ikke energibruken i seg selv.¹⁶⁶ Fordelingen av ministerpostene i den nye regjeringen gir heller ikke inntrykk av at miljøpolitikken var en hovedsak i regjeringsforhandlingene. Det var

¹⁶⁴ St.tid. 1988-89, 4574.

¹⁶⁵ Forhandlingsmøtene mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering 18.9.1989-9.10.1989, A-0001, PA-0697.

¹⁶⁶ Forhandlingsmøtene mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering 18.9.1989-9.10.1989, A-0001, PA-0697.

handelsminister- og finansministerpostene de tre partiene kjempet om, og både Syse og Five la vekt på at det var helt avgjørende for Høyres del å få finansministerposten.¹⁶⁷

Da fordelingen av de ulike ansvarspostene i den nye regjeringen til slutt var klar, var det Sps Kristin Hille Valla som hadde fått ansvaret for Miljøverndepartementet. De tre politikerne i Høyre som hadde markert seg sterkest på miljøområdet, Five, Bente Bakke og Wenche Frogn Sellæg, skulle ikke jobbe direkte med miljøpolitikken. Frogn Sellæg skulle lede Sosialdepartementet og Five ble sjef for handels- og skipsfartssakene i Utenriksdepartementet. Bakke satt ikke lenger på Stortinget. Det var tydelig at Høyre hadde konsentrert seg om å få kontroll over de departementene som tradisjonelt har stått partiet nært, slik som Finans- og tolldepartementet, Næringsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og politidepartementet. At Høyre sannsynligvis ikke ville trenge å kjempe igjennom sine miljøraker kan ha vært en årsak til at Høyre ikke prioriterte å sikre seg Miljøverndepartementet. Det er heller ikke opplagt hvilket departement Høyre skulle være villig til å bytte vekk mot Miljøverndepartementet. At Sp ble sittende med miljøvernministerposten kan likevel ha vært en ulempe for Høyre. Som nevnt ovenfor hadde Sp uttalt et klart sterkere miljøengasjement, og ved å la Sp få kontrollen over Miljøverndepartementet økte risikoen for at Høyre ville bli presset på sine miljøpolitiske standpunkt.

Denne potensielle konflikten var nok Høyre klar over, og som vi så under regjeringsforhandlingene hadde partiet markert avstand til Sp i noen av miljørakene. Dette ble også bekreftet når Høyres stortingsgruppe en knapp måned etter valget diskuterte forhandlingsresultatet etter møtene de hadde hatt med KrF og Sp. Five konstaterte på dette møte at “de så for Høyre sentrale begreper som økt verdiskapning, nytte/kostnads-aspektet og “alvorligste forurensninger skal tas først” var kommet med.”¹⁶⁸ Five kommenterte også at til tross for at Sp og KrF hadde lagt frem svært urealistiske målsettinger når det gjaldt utslippsreduksjoner, hadde man i et felles dokument lagt seg på et mer realistisk nivå hvor Høyre hadde fått gjennomslag for at det var forurensningen og ikke energibruken man skulle konsentrere seg om. Det ser med andre ord ut til at Høyre klarte å stå imot presset om strengere utslippsreduksjon, og at det var Høyres formuleringer som fikk gjennomslag i de

¹⁶⁷ Samlingen av forhandlingsprotokollene er imidlertid ikke komplett. Referatene slutter før den endelige sammensetningen av regjeringen er klar og det kan derfor ikke utelukkes at miljøvernministerposten skapte debatt. Selv om forhandlingsprotokollene som er bevart ikke tyder på at dette var tilfellet.

¹⁶⁸ Høyres stortingsgruppe, 2.10.1989, 3.

sakene som innebar en potensiell konflikt. At Høyre fikk presisert at det var forurensningen og ikke energibruken som skulle reduseres var nok spesielt viktig for partiet. Det ser derfor ut til at Høyre, i hvert fall foreløpig, hadde fått miljøpolitikken inn på det sporet de hadde sett for seg før valget. Hvordan gikk det så når Syse-regjeringen skulle sette sin nye miljøpolitikk ut i livet?

Et miljøvennlig budsjett?

En regjeringens budsjett er en måte å måle hvilke saker en regjering engasjerer seg i. Hvis en ser på Syse-regjeringens budsjettforslag etter valget i 1989, ser det ut til at regjeringen hadde prioritert Miljøverndepartementets budsjett. Budsjettet ble økt med 25,1 %, og den samlede innsatsen mot forurensning med 63 %.¹⁶⁹ Statens forurensningstilsyn (SFT) fikk også økt sitt budsjett med 27 % og opprettet 36,5 nye stillinger.¹⁷⁰ Det er illustrerende at Thorbjørn Berntsen, Ap, kommenterte i Stortinget at miljødepartementets budsjett måtte være det eneste forslaget hvor det ikke var foreslått reduksjoner i forhold til Aps opprinnelige forslag.¹⁷¹ Berntsen mente dette viste at det var bred enighet på dette området.

Det var riktignok to budsjettposter som opposisjonen, Ap og Sv, gikk imot. Syse-regjeringen la nemlig opp til en reduksjon på 10 millioner kr til klimaforskning og en reduksjon på 150 millioner kr på NSBs investeringsbudsjett. Det var kuttet i NSBs investeringsbudsjett som ble oppfattet som mest alvorlig av opposisjonen. Berntsen hevdet at det ikke var til å komme bort fra at regjeringen her prioriterte skattelettelser fremfor kollektivtrafikken, og at dette illustrerte regjeringens holdning på en av de viktigste sektorene i miljøsammenheng, samferdselssektoren.¹⁷² John G. Bernander, Høyrerepresentant for Vest-Agder, forklarte reduksjonene med at kuttet til klimaforskning skulle dekkes over de øvrige departementenes budsjetter, siden klimaforskningen var sektorovergripende. Kuttet på NSBs investeringsbudsjett var ment å gjøre NSB mer konkurransedyktig.¹⁷³ Det ser ut til at tanken har vært at et slikt kutt ville tvinge NSB til å foreta en strengere prioritering av sine ressurser. Det er imidlertid ikke til å komme bort fra at NSBs budsjett fra Syse regjeringen gikk imot tidligere uttalelser fra Høyre om å styrke kollektivtrafikken.

¹⁶⁹ St.tid. 1989-90, 937.

¹⁷⁰ *Høyres håndbok 1989-1990*, 94.

¹⁷¹ St.tid. 1989-90, 912.

¹⁷² St.tid. 1989-90, 913.

¹⁷³ St.tid. 1989-90, 917-918.

Med unntak av kuttet til NSB signaliserte Syse-regjeringens budsjett en økt innsats på miljøfeltet, og regjeringen fikk gjennomslag for den miljøpolitiske delen av budsjettet.¹⁷⁴ Det er likevel et viktig poeng at regjeringen i tillegg ble kritisert for kutt på de andre departementenes budsjett. Dette mente opposisjonen gikk imot tanken om at miljøpolitikken var sektorovergripende, og at man følgelig trengte styrkede budsjetter også for de andre departementene. Dette at miljøpolitikken skulle være sektorovergripende, og at de ulike departementer også hadde ansvar for en bærekraftig politikk, gjør det vanskelig å benytte miljøverndepartementets budsjett som noe fullstendig mål på Syse-regjeringens innsats på miljøfeltet. Problemet med den sektorovergripende miljøpolitikken ble tatt opp av Hille Valla i februar 1990, og i juni ble det konkludert med at det var mangelfull oppfølging fra flere departementer. Man besluttet da at miljøprofilen i statsbudsjettet måtte styrkes, og at det skulle være en profileringspott for miljøformål. Denne potten var ment som et incentiv for de ulike departementene. De som styrket sin miljøprofil kunne få tilskudd fra potten.¹⁷⁵ Man gjorde altså et forsøk på å få de andre departementene til å styrke sin innsats for miljøet. Tiltaket vitner samtidig om at dette var noe man ikke hadde fått til så langt, og ettersom Syse-regjeringen gikk av allerede 3. november samme år, er det nok trygt å si at en klar sektorovergripende miljøpolitikk aldri ble noen realitet.

CO₂-målsettingen.

Syse-regjeringen kom raskt frem til en felles målsetting for reduksjon av CO₂-utslipp. Stortinget hadde gått inn for at Høyres forslag, å stabilisere utslippene på 1989 nivå innen år 2000, skulle være den nasjonale målsettingen, og Høyre hadde, under regjeringsforhandlingene, lagt vekt på at de miljøpolitiske målsettingene til regjeringen måtte være mer realistiske enn de Sp og KrF hadde presentert under behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport. Regjeringen endte derfor opp med å benytte seg av Høyres CO₂-målsetting.¹⁷⁶ Uenighetene fra stortingsdebatten hadde blitt ryddet av veien på et tidlig tidspunkt, og Høyre hadde unngått å bli presset til en strengere målsetting av sine regjeringskolleger. Det var imidlertid en annen konflikt som gjorde seg gjeldende. Selv om de tre regjeringspartiene hadde kommet til enighet om en felles målsetting, var det ikke alle ministerne i den nye regjeringen som så seg like tjent med denne. En fast målsetting for

¹⁷⁴ Høyres håndbok 1989-1990, 94.

¹⁷⁵ "Miljøvernministeren til Regjeringen medlemmer" 6.6.1990, mappe 4, eske 288, Statsministerens kontor: Serie Da – notater til regjeringskonferanser.

¹⁷⁶ Nilsen, *En felles plattform?*, 107.

reduksjon av CO₂-utslipp gikk klart ut over interessene til en rekke departementer, og det tok ikke lang tid før motstanden mot den nye CO₂-målsettingen kom til syne. Konflikten dreide seg i stor grad om sektorinteresser som stod imot hverandre, og selv om de tre regjeringspartiene i utgangspunktet hadde vært enige opplevde Miljøverndepartementet til stadighet at de ble motarbeidet på dette området.

Uenighetene kom klart til syne på en regjeringsskonferanse 2. november 1989, kort tid etter regjeringens tiltredelse. Her presenterte utenriksminister Kjell Magne Bondevik fra KrF og miljøvernminister Hille Valla et notat som beskrev hva miljøvernministeren ville legge frem på en kommende ministerkonferanse om klima, i Nederland 6-7. november. Notatet lød som følger:

- A) Bekrefter at den norske regjeringens mål for CO₂-utslippene er å stabilisere CO₂-utslippene på 1989-års nivå innen år 2000, i tråd med Stortingets målsetting.
- B) Dersom det er generell enighet om dette under konferansen i Nederland, gir sin tilslutning til forslaget om igangsetting av utredninger om muligheten for å nå 20% reduksjon innen år 2005, og med en tidsfrist for arbeidet som harmonerer med timeplanen for det interdepartementale klimautvalget.
- C) Fastholder forslaget om å sette av 0,1 % av BNI til et klimafond, dersom det blir oppslutning om dette blant industrialiserte land.
- D) Tar initiativet til konkrete drøftinger om forutsetningene for et klimafond eller andre finansieringsmekanismer.¹⁷⁷

Denne planen ville ikke Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet stille seg bak, og representantene for de to departementene, finansminister Arne Skauge, hørerrepresentant for Hordaland, og olje- og energiminister Eivind Reiten, fra Sp, hevdet at det på dette tidspunktet ikke var tilrådelig å formulere et ubetinget mål om at CO₂-utslippene skulle stabiliseres på 1989-nivå innen år 2000. De begrunnet dette med at et slikt mål ville få “vidtrekkende konsekvenser for økonomisk vekst, sysselsetting, samferdsel og energibruk.”¹⁷⁸ De to departementene mente disse konsekvensene var langt ifra tilstrekkelig utredet og drøftet. Petter Thomassen, hørerrepresentant for Nordland, uttalte også at

¹⁷⁷ Regjeringsskonferanse 2.11.1989, eske 56, Statsministerens kontor: Serie Aa-referater fra regjeringsskonferanser, 5.

¹⁷⁸ “Miljøvernministeren og Utenriksministeren til Regjeringens medlemmer” 2.11.1989, mappe 4, eske 288, Statsministerens kontor: Serie Da – notater til regjeringsskonferanser, 3.

Næringsdepartementet mente man nå bandt seg til et opplegg man ikke kjente konsekvensene av og at formuleringene i punkt A) måtte dempes.¹⁷⁹

Det var med andre ord tre tunge departementer som klart gikk imot punkt A), et punkt som allerede hadde fått tilslutning på Stortinget, tidligere i 1989, og som var målsettingen Høyre, KrF og Sp hadde blitt enige om. At Sps Eivind Reiten gikk imot målsettingen, viste tydelig at det også innenfor Sp var interesser som gikk imot en offensiv miljøpolitikk. I tillegg til at det var Reitens partikollega, miljøvernminister Hille Valla, som presenterte notatet, var jo denne målsettingen langt under det Sp hadde kjempet for i Stortinget før valget. De to andre departementene som gikk imot målsettingen var ledet av Høyre, og det kan, som nevnt tidligere i kapittelet, se ut til at Høyre i regjeringsforhandlingene hadde prioritert å skaffe seg kontroll over sine tradisjonelle politikkområder, Finansdepartementet og Næringsdepartementet. Disse departementene delte ikke det optimistiske synet på miljøpolitikken som Høyre hadde presentert i stortingsdebatten forut for valget.

At Finansdepartementet gikk imot at Miljøverndepartementet skulle legge bindinger på norsk næringsliv og industri burde imidlertid ikke ha kommet som noen overraskelse for den nye regjeringen. Finansdepartementet og Miljøverndepartementet hadde stått i konflikt med hverandre helt siden Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. Kristin Asdal har tatt for seg dette i sin bok *Knappe ressurser?: Økonomenes grep om miljøfeltet*. Finansdepartementet har nemlig to roller. Departementet har både det administrative ansvaret for statens finanser og for den generelle samfunnsøkonomien. Denne rollen har ført til at Finansdepartementet i prinsippet står over de andre departementene, eller, som Asdal skriver, at det fungerer som et “overdepartement”.¹⁸⁰ Ettersom departementet legger mange av premissene for fordelingen av de økonomiske ressursene til staten, har det makt over de andre departementene. Da Miljøverndepartementet ble etablert i 1972, utfordret det Finansdepartementets tradisjonelle lederrolle. Miljøpolitikken var ifølge Miljøverndepartementet også ressurspolitikk, men naturressursene var det Miljøverndepartementet som skulle administrere.¹⁸¹

Finansdepartementet stod med andre ord ikke lenger alene med ansvaret for samfunnets ressurser. Selv om Miljøverndepartementet ikke fikk gjennomslag for dette synet, og Finansdepartementet ble værende som det øverste departementet, hadde opprettelsen av

¹⁷⁹ Regjeringskonferanse 2.11.1989, eske 56, Statsministerens kontor: Serie Aa-referater fra regjeringskonferanser, 7.

¹⁸⁰ Asdal, *Knappe ressurser?*, 12.

¹⁸¹ Asdal, *Knappe ressurser?*, 13.

Miljøverndepartementet tydeliggjort at det var en klar konflikt mellom disse to politikkområdene. På bakgrunn av dette fremstår det som naturlig at Finansdepartementet i 1989 ikke ville gå med på en målsetting som innebar at Miljøverndepartementet la klare føringer på hvordan departementet kunne administrere den norske økonomien. En sektorovergripende miljøpolitikk ville gi Miljøverndepartementet for stor makt over de andre departementene.

Asdal skriver også i boka *Politikkens natur - Naturens politikk*, fra 2011, at Finansdepartementet og andre sentrale aktører i den økonomiske politikken allerede i 1988 hadde uttalt at en målsetting om reduksjon av CO₂-utslipp kunne komme i konflikt med andre mål. Det var altså fra Finansdepartementets side, allerede før behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport, blitt opplyst om at en slik målsetting ville kunne skape problemer i forhold til økt økonomisk vekst.¹⁸² Reaksjonene fra Finansdepartementet som kom til syne under Syse-regjeringen var i så måte bare en bekreftelse på det departementet hadde ment siden problemstillingen dukket opp i 1988.¹⁸³ Det manglet altså et visst samsvar mellom det embetsverket la til grunn, og det de folkevalgte kom frem til våren 1989.

Selv om Høyre hadde prioritert andre departementer enn Miljøverndepartementet, var det riktignok ikke slik at alle politikerne i Høyre hadde lagt miljøpolitikken fullstendig til side. Five som hadde frontet den nye miljøpolitikken til Høyre, tok også ordet i debatten, og sammen med Bondevik ga hun på vegne av Utenriksdepartementet sin støtte til formuleringen i punkt A). Bondevik minnet også om at denne saken vakte stor interesse på Stortinget, og at det var umulig å svekke denne målsettingen nå. Miljøvernminister Hille Valla la til at hun hadde oppfattet det som om det var enighet om målsettingen.¹⁸⁴

Regjeringen befant seg i en spesiell situasjon. Flere av departementene jobbet imot Stortingets målsetting. Denne målsettingen hadde vært et minste felles multiplum, og som Bondevik hadde kommentert, var det svært vanskelig å gå bort fra denne målsettingen nå. Resultatet ser ut til å ha blitt at man utsatte problemet. Statsminister Syse avsluttet debatten og uttalte at “man ikke kunne slå på bremsene på alle felter. Målet måtte være at man hadde ryggdekning

¹⁸² Asdal, *Politikkens natur – Naturens politikk*, 188-189.

¹⁸³ Asdal, *Politikkens natur – Naturens politikk*, 191.

¹⁸⁴ Regjeringskonferanse 2.11.1989, eske 56, Statsministerens kontor: Serie Aa-referater fra regjeringskonferanser, 6-7.

selv, men at man oppnår solidarisk opptreden internasjonalt.”¹⁸⁵ Han konkluderte med at punkt A) var et mål man ville arbeide for å nå, men at det lå visse premisser i dette som olje- og energiministeren hadde vært inne på. Når det gjaldt punkt B) og C) mente Syse man måtte vise varsomhet og at punkt C) krevde enighet blant et flertall av OECD landene. Det kom med andre ord ikke til noen fullstendig fast konklusjon rundt målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp, og Syse ser ut til å ha slått fast at denne målsettingen ikke nødvendigvis skulle gå foran andre hensyn til enhver tid. At problemet ble utsatt fremgår også av et notat fra Hille Valla til en regjeringskonferanse ett år senere:

Bl.a. i forbindelse med forberedelsene til Bergens-konferansen og i forberedelsene til Ministerkonferansen om klimaspørsmål har MD gang på gang opplevd at det fra enkelte departementer blir reist tvil om CO₂ – målsettingen er å oppfatte som en nasjonal målsetting. Dessuten blir det gjort forsøk på å svekke målsettingen under henvisning til at det skal foretas videre utredninger, utviklingen i internasjonale energimarkeder og utviklingen i internasjonale forhandlinger. Jeg finner derfor grunn til å påpeke følgende: Stortinget vedtok sommeren 1989 i forbindelse med behandlingen av St.melding nr. 46 (Innstilling S. nr. 273, 1988-89) at CO₂ -utslippene i Norge skal stabiliseres på dagens nivå innen år 2000. Det skulle være unødvendig å understreke at Stortingets målsetting gjelder inntil noe annet evt. er vedtatt.¹⁸⁶

Selv om regjeringen i utgangspunktet hadde sluttet seg til CO₂-målsettingen, fortsatte altså noen departementer å motarbeide denne beslutningen. Det faktum at Hille Valla henvendte seg til regjeringen om dette problemet mindre enn en måned før Syse-regjeringen gikk av, vitner om at regjeringen ikke hadde klart å håndtere denne konflikten.

Miljøavgiftene.

Problemene som dukket opp i forbindelse med målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp var også nært forbundet med regjeringens planer rundt miljøavgiftene. Høyre hadde lagt stor vekt på bruken av disse, og målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp hadde i stor grad vært basert på at man skulle benytte slike økonomiske virkemidler. Miljøavgiftene hadde også vært Høyres løsning på hvordan man kunne få til en bærekraftig utvikling uten å gripe til for sterke statlige reguleringer. Som vi så i forrige kapittel, var ikke dette noen ny ide. Man hadde i en

¹⁸⁵ Regjeringskonferanse 2.11.1989, eske 56, Statsministerens kontor: Serie Aa-referater fra regjeringskonferanser, 7.

¹⁸⁶ “Miljøvernministeren til Regjeringens medlemmer” 25.10.90, mappe 4, eske 288, Statsministerens kontor: Serie Da – notater til regjeringskonferanser.

periode på 70-tallet gjort et forsøk på å ta i bruk miljøavgifter i den norske miljøpolitikken, men dette hadde i stor grad vært mislykket.¹⁸⁷

Det var i utgangspunktet norske økonomer som hadde stilt seg i spissen for miljøavgiftene på 70-tallet, og Finansdepartementet fikk også, etter hvert, øynene opp for at miljørettede avgifter kunne være en gunstig måte å håndtere miljøutfordringene på. Asdal beskriver oppfatningen blant de norske økonomene på 70-tallet på følgende måte:

For økonomene og finansdepartementet må miljøavgiftene dermed ha framstått som en pakke av så godt som alle gode ting: Man hadde håp om å løse miljøproblemene, samtidig som de ville sikre den mest kostnadseffektive løsningen, forurensere selv måtte betale, noe som gjorde at staten slapp, man fikk tatt markedet i bruk, noe som sikret en ubyråkratisk løsning, og avgiftene ville gi penger i statskassa.¹⁸⁸

I teorien skulle miljøavgiftene sørge for at markedets usynlige hånd grep inn og korrigerer den økonomiske utviklingen, slik at man slapp omveien via statens store og tungroddede byråkrati.¹⁸⁹ Problemene oppstod imidlertid når teorien skulle overføres til praktisk politikk. Teorien om miljøavgifter innebar nemlig at naturressursene på en eller annen måte måtte få en fastsatt “pris” eller verdi. Hvordan disse prisene skulle fastsettes hadde så langt ikke blitt viet særlig oppmerksomhet. At disse prisene nødvendigvis måtte settes både økonomisk og teknisk gjennom en politisk beslutningsprosess, førte til at man ikke kom unna en byråkratisk prosess, og det viste seg også raskt at hensynet til statsbudsjettet og tungt etablerte tradisjoner innenfor økonomisk politikk la hindringer for en satsning på miljøavgifter.¹⁹⁰ Forsøket på 70-tallet resulterte i at Finansdepartementet, selv om de anså teorien bak miljøavgiftene som god, ikke kunne gå inn for en omfattende bruk av miljøavgifter. Beslutningen var riktignok tidsbestemt. Mye av problematikken rundt fastsettelsen av miljøavgifter gikk på manglende kunnskap, og departementet presiserte at fremtidige målemetoder og teknologi kunne gjøre denne prosessen enklere.¹⁹¹

Med utgangspunkt i prosessen rundt miljøavgiftene på 70-tallet er det naturlig å spørre seg om tiden var moden for en utstrakt bruk av miljøavgifter da Syse-regjeringen tiltrådte i 1989. Som de følgende avsnitt vil vise er det mye som tyder på at dette ikke var tilfellet. Det var

¹⁸⁷ For en detaljert beskrivelse av forsøket med miljøavgifter på 70-tallet se Asdal, *Knappe ressurser?*, 79-118.

¹⁸⁸ Asdal, *Knappe ressurser?*, 92.

¹⁸⁹ Asdal, *Knappe ressurser?*, 91.

¹⁹⁰ Asdal, *Knappe ressurser?*, 79.

¹⁹¹ Asdal, *Knappe ressurser?*, 101.

fremdeles de tunge tradisjonene innenfor den økonomiske politikken som veide tyngst og Finansdepartementet la en klar demper på regjeringens miljøpolitiske ambisjoner.

Syse-regjeringen besluttet i desember 1989 å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utrede bruk av miljøavgifter. Utvalget hadde en bred sammensetning og bestod av Miljøverndepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Universitetet i Oslo og Statistisk sentralbyrå. Til tross for at Høyre og andre partier hadde uttalt seg svært positivt om miljøavgifter forut for valget ble det, i likhet med diskusjonen rundt CO₂-målsettingen, klart at Finansdepartementet ikke nødvendigvis delte dette positive synet. Da miljøvernminister Hille Valla 7. juni skulle legge frem utvalgets konklusjoner uttalte hun: “Finansministeren avviker såpass meget fra utvalgets konklusjoner og det jeg finner miljøpolitisk forsvarlig, at det er nødvendig for meg å fremme et eget R-notat om saken.”¹⁹² I likhet med problematikken som oppstod rundt målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp gikk med andre ord Finansdepartementet, ledet av Høyre, imot Høyres tidligere uttalelser.

Miljøavgiftsutvalget hadde konsentrert seg om å utarbeide et helhetlig avgiftssystem for fossile brensler. Tanken var at de ulike brenselstypene skulle avgiftsbelegges etter CO₂-innhold og det var dette prinsippet Hille Valla mente at finansminister Skauge i for stor grad hadde fraveket. Hille Valla besluttet altså på bakgrunn av dette å legge frem et eget avgiftsforslag hvor det ikke ble tatt hensyn til finansminister Skauges innvendinger. Hovedtrekkene i Hille Vallas forslag var en avgiftsøkning på bensin med 1 kr per liter og en avgift på 1,15 kr per liter for fyringsolje. Hun ønsket også at det skulle bli innført en avgift på 1kr per m³, etter tilsvarende prinsipp, på gass til energiformål, men sa seg enig med Skauge i at “en i denne omgang skal gå varsomt fram overfor kull, koks og gass som brukes i industrielle prosesser.”¹⁹³ På lang sikt ønsket hun imidlertid at alt fossilt brensel skulle ilegges en avgift etter samme prinsipp, og som et første steg så hun for seg en lav avgift på kull, koks og gass fra 1991.¹⁹⁴ Ettersom Finansdepartementet ikke hadde sagt seg enig i Hille Vallas forslag, var det lite sannsynlig at forslaget ville bli vedtatt uten endringer. Når regjeringen noen dager senere vedtok retningslinjene for skatte- og avgiftspolitikken for 1991,

¹⁹² “Miljøvernministeren til Regjeringens medlemmer” 7.6.1990, mappe 4, eske 288, Statsministerens kontor: Serie Da – notater til regjeringskonferanser, 1.

¹⁹³ “Miljøvernministeren til Regjeringens medlemmer” 7.6.1990, mappe 4, eske 288, Statsministerens kontor: Serie Da – notater til regjeringskonferanser, 2.

¹⁹⁴ “Miljøvernministeren til Regjeringens medlemmer” 7.6.1990, mappe 4, eske 288, Statsministerens kontor: Serie Da – notater til regjeringskonferanser, 2.

ble det nok en gang tydelig at Hille Valla og Miljøverndepartementet ikke fikk frie tøyler til å sette den nye miljøpolitikken ut i livet.

Regjeringen slo fast at avgiftsopplegget for 1991 skulle være “et første skritt i en mer langsiktig plan for opptrapping av miljøavgifter.”¹⁹⁵ Man gikk inn for en begrenset opptrapping. Avgiften på bensin skulle være rundt 60 øre per liter og avgiften på mineralolje rundt 30 øre per liter. Det ble med andre ord lagt opp til en reduksjon på henholdsvis 40 øre for bensin og 85 øre for mineralolje i forhold til Hille Vallas forslag. Som andel av miljøvernministerens forslag, må reduksjonene sies å ha vært betydelige. Videre ble det besluttet at avgifter på andre fossile brenslere måtte utredes nærmere, og at disse eventuelt ville bli inngått etter 1991.¹⁹⁶ Hille Vallas forslag om å starte med lave avgifter på kull, koks og gass ble med andre ord foreløpig avvist.

Regjeringen Syse startet altså nokså forsiktig ut når det gjaldt bruken av miljøavgifter. Det er likevel interessant at det var samferdselssektoren, og da i stor grad privatbilismen, disse miljøavgiftene gikk utover. Det hersket jo uenighet innad i Høyre om hvorvidt denne sektoren skulle røres eller ikke. Trond Reinertsen, statssekretær for Høyre i finans- og tolldepartementet, uttalte imidlertid på et sentralstyremøte 9. oktober 1990 at CO₂-avgiften var nødvendig hvis bilbruk skulle begrenses gjennom økonomiske tiltak i stedet for lover og regler.¹⁹⁷ Avgiftsøkning på drivstoff var nok likevel ikke helt enkel for Høyre å håndtere, og Per Kr. Foss uttalte på et gruppemøte 24. oktober 1990 at det kunne bli nødvendig å justere ned CO₂-avgiften for å få flertall for budsjettet.¹⁹⁸

De fastsatte retningslinjene for skatte- og avgiftspolitikken i 1991 bærer også preg av at avgiftsøkningene blir beskrevet i kroner og øre, mens de miljøvennlige alternativene som forbrukerne skulle benytte seg av istedenfor er utelatt. Argumentasjonen bak miljøavgiftene var jo at forbrukerne, som en følge av økte avgifter, ville vende seg til mer miljøvennlige alternativer. Man hadde fra 1970-årenes forsøk med miljøavgifter eksempler på at inntektene fra miljøavgiftene fikk en egentynge som førte til at Finansdepartementet ønsket å

¹⁹⁵ Regjeringskonferanse 11. og 12. juni 1990, eske 56B, Statsministerens kontor: Serie Aa-referater fra regjeringskonferanser, 1-2.

¹⁹⁶ Regjeringskonferanse 11. og 12. juni 1990, eske 56B, Statsministerens kontor: Serie Aa-referater fra regjeringskonferanser, 1-2.

¹⁹⁷ Høyres Sentralstyre 9.10.1990, Sentralstyret 1990, D-0027, PA-0583-3, 5.

¹⁹⁸ Høyres stortingsgruppe, 24.10.1990, 4.

oppretholde enkelte avgifter, selv om de viste seg å ha liten miljøeffekt.¹⁹⁹ At miljøavgiftenes legitimitet blant befolkningen ble misbrukt på denne måten, var et lite heldig signal, og Syse ser ut til å ha kommet denne kritikken i møte da han i Høyres Hus 4. oktober 1990 uttalte: “miljøavgifter er ikke noe mål i seg selv. Miljøavgifter skal ikke, og må ikke, brukes til å øke de samlede skattene. Det vil bringe slike avgifter i miskredit.”²⁰⁰

Hva fikk Syse-regjeringen utrettet?

Ettersom Syse-regjeringen måtte gå av allerede 3. november 1990, var det naturlig nok begrenset hva man fikk utrettet. Det er derfor vanskelig å si hva Høyre kunne ha bidratt med, hadde regjeringen fått sitte hele perioden. Landsmøtet i 1990 kan likevel gi oss et lite innblikk i hva Høyre selv mente partiet hadde fått utrettet. På landsmøtet ble det presentert en statusrapport for det straksprogrammet Høyre hadde vedtatt i august 1989. Som nevnt i forrige kapittel var ikke dette straksprogrammet spesielt kontroversielt, men det kan likevel illustrere hva representantene i Høyre klarte å enes om og fikk gjennomført i regjeringsperioden.

Straksprogrammets første punkt gikk ut på at partiet skulle forsterke kampen mot forurensninger, og at myndighetenes kontroll på dette området skulle styrkes. Her viste Høyre til at de i budsjettet for 1990 hadde økt innsatsen mot forurensning med 63 %, og at Statens forurensningstilsyn (SFT) hadde fått 36, 5 nye stillinger.²⁰¹ Som vi så ovenfor jobbet også regjeringen videre for å få til en mer sektorovergripende miljøpolitikk. Styrkingen av budsjettet og de nye stillingene til SFT må kunne sies å være et konkret resultat Syse-regjeringen oppnådde, selv om det kan diskuteres hvorvidt kutt hos andre departementer reduserte effekten. Om vi går tilbake til Høyres uttalelser i 1988 om å bøtelegge industrien i en grad som gjorde det ulønnsomt med fortsatt forurensning, er det tydelig at partiet hadde moderert seg på dette området.

Det neste punktet på Straksprogrammet, forbud mot ozonnedbrytende stoffer innen 1995, hadde allerede blitt vedtatt. Det tredje punktet, å gjøre miljøvernteknologi til et nasjonalt

¹⁹⁹ Asdal, *Knappe ressurser?*, 111.

²⁰⁰ Jan P. Syse, “En økonomisk politikk for å få hjulene i sving” Høyres Hus 4.10.1990, Regjeringsgruppen 1990-1991, D-0081, PA-0583-3.

²⁰¹ “Statusrapport for Høyres straks-program vedtatt i august 1989”, Landsmøte 1990, D-0017, PA-0583-3, 7.

innsatsområde, oppfattet Høyre som gjennomført.²⁰² Når det gjaldt de resterende punktene i straksprogrammet hadde regjeringen bevilget penger til et prøveprosjekt hvor gass ble benyttet som drivstoff i busser, og det hadde blitt bevilget penger til varslings- og katastrofeberedskap. Arbeidet med å frita miljøverninvesteringer for investeringsavgift var også satt i gang.

Om man tar utgangspunkt i straksprogrammet, hadde regjeringen i stor grad holdt ord. Problemet var, som nevnt, at hverken målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp eller miljøavgiftene var nevnt i dette programmet. Dette var kontroversielle temaer for Høyre, og som vi så i tidligere i kapitlet, var det krefter i Høyre som jobbet mot partiets målsettinger, ikke minst i Finansdepartementet. Det er tydelig at fagfolkene i Finansdepartementet mente at Høyre og de andre partiene hadde gått for langt i den miljøpolitiske debatten forut for valget i 1989. På disse områdene fikk ikke Syse-regjeringen utrettet det Høyre hadde satt seg som mål før valget i 1989. CO₂-målsettingen ble riktignok beholdt, men Finansdepartementet hadde på sin side gjort det klart at denne målsettingen ikke var forsvarlig, og at den ikke kunne anses som bindende. Ambisjonene til Høyre når det gjaldt miljøavgiftene hadde også blitt betydelig dempet, og resultatet Syse-regjeringen til slutt kunne vise til var en ekstra avgift på bensin og mineralolje. Det ble med andre ord ikke mulig for Høyre å ta de valgene som var nødvendige for en omfattende bruk av miljøavgifter.

²⁰² “Statusrapport for Høyres straks-program vedtatt i august 1989”, Landsmøte 1990, D-0017, PA-0583-3, 7.

6. 1991-1992. Fra nasjonale målsettinger til kvotehandel.

Syse-regjeringen falt 3. november 1990 fordi det ble stadig vanskeligere for de tre partiene å finne kompromisser når det gjaldt regjeringens holdning til EF-spørsmålet. Nederlaget satte i gang omveltninger internt i partiet. Jan P. Syse trakk seg som partileder, og Kaci Kullmann Five ble valgt på landsmøtet i 1991. At Høyre igjen hadde måttet oppgi regjeringsposisjonen, var en klar skuffelse og stemningen internt var trykket. Meningsmålingene talte også sitt klare språk. En velgerundersøkelse utført av MMI i januar 1991 konkluderte som følger: “Folk tror ikke lenger på Høyres evne til å gjennomføre den politikken partiet står for”.²⁰³ Det så heller ikke ut til at de miljøpolitiske tiltakene Syse-regjeringen hadde satt i gang hadde overbevist velgerne. I undersøkelsen kunne man lese følgende: “Vi kan også ta med at det praktisk talt ikke er noen som har tillit til Høyre i miljøspørsmål”.²⁰⁴ En undersøkelse utført av Statens forurensningstilsyn (SFT) i 1990, som ble trukket frem under miljøvernministerens redegjørelse 21. mars 1991, viste også at Høyre ikke hadde oppnådd sine målsettinger i partiets hovedsatsningsområde “kampen mot forurensningene”. Resultatet av SFTs 261 inspeksjoner og 31 grundige kontroller i industrien viste at om lag 60 % av bedriftene hadde brutt miljølovgivningen.²⁰⁵ Kontrollelementet var på plass, men det var ikke nødvendigvis rettet mot en omlegging av industrien.

Med den interne motstanden mot partiets miljøstandpunkter som hadde dukket opp under Syse-regjeringen, og de lave meningsmålingene i etterkant av regjeringsskiftet, så fremtiden usikker ut for Høyres fremtidige miljøpolitikk. Landsmøtet i Trondheim 18. -20. april 1991 ble imidlertid et slags generasjonsskifte i Høyre. Det var 70-tallets Unge Høyre-leder, Kaci Kullmann Five, som nå ble leder for moderpartiet. Med Five som nyvalgt leder hadde partiet fått en yngre frontfigur som hadde engasjert seg sterkt i miljøpolitikken både som ungdomspolitiker og stortingspolitiker. Den ferske representanten for Vest-Agder, John G. Bernander, ble også den nye miljøtalsmannen for Høyre. Forventningene til den nyvalgte lederen var store, og partiet opplevde i etterkant av landsmøtet en stigning på meningsmålingene. Mediene omtalte dette som “Kaci-effekten”, og Høyre håpet lederskiftet ville skape ny giv for partiet. Five uttalte imidlertid selv til *Aftenposten* at det positive

²⁰³ “Rapport fra MMI velgerundersøkelse i jan.” AU 12.2.91, AU 1991, D-0059, PA-0583-3, 5.

²⁰⁴ “Rapport fra MMI velgerundersøkelse i jan.” AU 12.2.91, AU 1991, D-0059, PA-0583-3, 4.

²⁰⁵ St.tid. 1990-91, 2794.

resultatet nok var et resultat av ulike faktorer, og allerede ved kommunevalget ble det tydelig at “Kaci-effekten” skulle være av kortvarig karakter.²⁰⁶

Kommunevalget i 1991 ble nok et nederlag for Høyre. Valgkampen dreide over i en EF-debatt som kom EF-motstanderne, Sp og Sv, til gode.²⁰⁷ Resultater og analyser av valget som ble gjennomgått på Høyres sekretærkonferanse 7-9. oktober 1991, viste også at det fremdeles var Sv som vant på miljøsaken. I en presentasjon over hvilke saker velgerne satte høyest i valget, hvor sakene var rangert fra første til syvende plass, kom det også frem at velgerne generelt rangerte miljøsaken på tredjeplass, mens Høyres velgere ga miljøsaken lavest prioritert.²⁰⁸ Det var nok en gang bevist at Høyre ikke hadde vært i stand til å trekke velgere på miljøspørsmål. Likevel, med Five som nyvalgt leder for partiet var det naturlig å spørre seg om det ikke nå ville bli kjempet sterkere for de miljøpolitiske målene partiet hadde satt seg forut for valget i 1989.

Videre i kapittelet vil jeg se på hvordan Høyre arbeidet videre med to av de viktigste miljøsakene, miljøavgiftene og målsettingen for CO₂-utslipp, i tidsrommet frem mot FN's neste konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro 1992. Jeg har også lagt vekt på å undersøke hvorvidt Høyre endret sin strategi i miljøpolitikken under den nye partiledelsen.

Miljøavgiftene.

At miljøavgiftene bød på problemer for Høyre, hadde vist seg allerede under Syse-regjeringen. I forkant av landsmøtet i 1991, hvor Five ble valgt til leder, ble det sendt inn noen endrings- og resolusjonsforslag som viste at denne problematikken fremdeles var vanskelig for partiet. Høyre i Sogn og Fjordane hadde sendt inn et resolusjonsforslag om miljøavgifter på drivstoff hvor de gikk imot miljøavgiftene som rammet bilbruk. Høyre i Sogn og Fjordane hevdet at disse avgiftene var tunge byrder både for næringslivet og enkeltpersoner, og at de ikke hadde den miljøeffekten man hadde sett for seg.²⁰⁹ Kritikken var ikke ny. Carl Fr. Lowzow hadde allerede i 1989, under Stortingets behandling av Brundtland-kommisjonens rapport, tydeliggjort at deler av Høyre stilte seg imot restriksjoner rettet mot

²⁰⁶ *Aftenposten* Aften 26.04.1991, 4.

²⁰⁷ *NTB* 10.9.1991

²⁰⁸ “Valg 91 Resultater og analyser. Høyres sekretærkonferanse – Randsvangen 7. -9. oktober 1991”, Sentralstyret 1991 del 3, D-0029, PA-0583-3, 3 og 26.

²⁰⁹ “Endringsforslag og resolusjonsforslag Landsmøte i Trondheim 18.-20. april 1991”, Landsmøtet 1991, D-0018, PA-0583-3, 21-22.

privatbilismen. At motstanden mot miljøavgiften kom fra distrikts-Norge, var heller ingen stor overraskelse. Et av hovedpoengene til Lowzow hadde vært at slike restriksjoner ville gjøre opprettholdelsen av bosetting i distriktene vanskelig.²¹⁰

Drivstoffavgiften eller avgiftene på fossile brensler hadde, som vi så i forrige kapittel, vært Syse-regjeringens første skritt i bruken av miljøavgifter, og Høyre hadde fått vedtatt avgiften til tross for at feltet var vanskelig for partiet. Årsaken til dette var i stor grad knyttet til den nye målsettingen man hadde for reduksjon av CO₂-utslipp, og avgiften hadde raskt fått tilnavnet CO₂-avgiften. Norge stod nemlig i en nokså spesiell situasjon når det gjaldt utslipp av CO₂. Brundtland hadde selv vært inne på dette i stortingsdebatten i 1989. Faktum var at Norge, grunnet sin relativt miljøvennlige energiproduksjon, i hovedsak måtte foreta kuttet av CO₂-utslipp i samferdselssektoren.²¹¹ Brundtland hadde presisert at Norge som en følge av dette ville merke de miljøpolitiske tiltakene i større grad enn andre land. Reaksjonen til Høyre i Sogn og Fjordane stemte godt overens med dette. Men til tross for erkjennelsen om at utslippene fra samferdselssektoren måtte ned, og til tross for at drivstoffavgiften nå, på Høyres initiativ, hadde blitt en realitet, var det altså fremdeles liten vilje til innstramninger.

Høyre i Sogn og Fjordane stod heller ikke alene i sin kritikk av partiledelsens miljøpolitikk. Norges Konservative Studentforbund hadde sendt inn et resolusjonsforslag som vitnet om en liknende holdning:

Ensidig bruk av miljøavgifter overfor norske bedrifter kan føre til at forurensingen, og arbeidsplassene, bare flyttes til utlandet, uten at det globale miljøet forbedres. Høyre går derfor inn for at miljøavgifter på næringslivet kun må skje som en del av et internasjonalt samarbeid. Også utnyttelsen av norske energiressurser må sees i et internasjonalt perspektiv.²¹²

Det er viktig å bemerke at Norges Konservative Studentforbund, mer allment, ikke representerte noen hovedstrøm i partiet. Men forbundet satte i denne situasjonen fingeren på et problem som ble vanskelig for Høyre. En ensidig bruk av miljøavgifter i Norge, uten at andre land fulgte opp med tilsvarende tiltak, ville gi dårligere konkurransevilkår for det norske næringslivet. Den norske CO₂-målsettingen, hvor miljøavgiften til Syse-regjeringen

²¹⁰ St.tid. 1988-89, 4606.

²¹¹ St.tid. 1988-89, 4609.

²¹² "Endringsforslag og resolusjonsforslag Landsmøte i Trondheim 18.-20. april 1991", Landsmøtet 1991, D-0018, PA-0583-3, 35.

var et av virkemidlene, skapte også dette problemet. Målsettingen la klare begrensninger på norsk olje- og gassvirksomhet. Det var svært vanskelig for Høyre å godta at en så viktig del av den norske industrien skulle pålegges avgifter og restriksjoner uten at andre land gjorde det samme. Som nevnt i kapitlet om Brundtland-kommisjonens rapport hadde Brundtland allerede i 1989 advart mot nettopp dette problemet, men advarselen hadde på det tidspunktet falt for døve ører.²¹³

Resolusjonsforslaget inneholdt også et annet argument. Det var det globale miljøet som måtte forbedres, og man kunne derfor ikke se på situasjonen i Norge isolert fra andre land. Heller ikke dette argumentet var nytt, men det ble etter hvert tydelig at stadig flere i Høyre konkluderte med at det var mer hensiktsmessig for Norge å hjelpe andre land til å redusere sine forurensninger, enn å føre en vanskelig og kontroversiell miljøpolitikk her hjemme. Høyre i Sogn og Fjordane hadde for eksempel foreslått økonomiske bidrag til opprenskning av andre lands forurensninger som et alternativ til drivstoffavgiften.²¹⁴ Som vi vil se senere i dette kapitlet, resulterte disse erkennelsene i at man tonet ned uttalelsen om at Norge skulle lede an som et eksempel i CO₂-spørsmålet.

Konflikten mellom miljø- og næringslivsinteresser var åpenbar, og miljøavgiftene som Høyre i utgangspunktet hadde stilt seg i spissen for, hadde brakt partiet opp i en vanskelig situasjon. De to resolusjonsforslagene viste at Syse-regjeringens forsiktige forsøk med miljøavgifter allerede hadde skapt store problemer, men resolusjonsforslagene hadde også kommet fra grupper med særinteresser. Spørsmålet var hvordan den sentrale ledelsen i Høyre stilte seg til miljøavgiftene. Hvis en ser på referatene fra Høyres gruppestyre i perioden frem til Rio-konferansen, er det tydelig at miljøavgiftsspørsmålet var et problem som også opptok den sentrale partiledelsen. På gruppestyremøtene 1. oktober og 19. november 1991 tok Bernander til orde for at Høyre burde utarbeide et avgiftsforslag som var mer i tråd med EF når det gjaldt miljøavgiftene. Bernander presiserte at man lå langt over EFs nivå, og at det i hvert fall var umulig å gå lenger enn det man allerede hadde gjort. Five tok også ordet på møte den 19. november og hevdet at CO₂-avgiften rammet det konkurranseutsatte næringslivet i så stor grad at Høyre nå burde gå inn for lettelser.²¹⁵ Budskapet var klart, den sentrale ledelsen i Høyre mente også at man hadde gått for langt. At partiets miljøpolitiske talsmann og

²¹³ St.tid. 1988-89, 4609.

²¹⁴ "Endringsforslag og resolusjonsforslag Landsmøte i Trondheim 18.-20. april 1991", Landsmøtet 1991, D-0018, PA-0583-3, 21-22.

²¹⁵ Høyres gruppestyre, 1.10.1991, 2; Høyres gruppestyre, 19.11.1991, 3.

partilederen konkluderte med at de norske miljøavgiftene burde senkes eller tilpasses EFs avgiftsnivå var en klar indikasjon på at Høyre nå var i ferd med å bevege seg bort fra Syse-regjeringens miljøavgifter.

Miljøavgiftene ble videre gjennomgått av Høyres avgiftsutvalg, og selv om utvalget i utgangspunktet stilte seg positive til bruken av miljøavgifter, ble det på Høyres gruppestyremøte 19. mars 1992 klart at utvalget, i likhet med Five og Bernander, konkluderte med at det var behov for en reduksjon av de norske miljøavgiftene og en harmonisering med det avgiftsnivået EF hadde lagt seg på.²¹⁶ Den røde tråden var at det norske avgiftsnivået ikke måtte overstige nivået i andre land, og det ser ut til å ha vært enighet om dette internt i Høyres ledelse. Den nye linjen kom klart frem da partiet i slutten av vårsesjonen 1992 skulle behandle Brundtland-regjeringens reviderte nasjonalbudsjett. Høyres finansfraksjon anbefalte partiet å gå imot alle avgiftsøkningene, med unntak av tobakksavgiften, som ble presentert av regjeringen.²¹⁷ Five uttrykte riktignok bekymring for partiets miljøprofil hvis man nå avviste enhver form for økning av bensinavgiften, og hun lurte på om en mellomløsning ville være et bedre alternativ. Men Frogn Sellæg bemerket at en slik løsning bare ville skaffe Høyre kjeft fra begge kanter.²¹⁸

Konflikten rundt Syse-regjeringens miljøavgifter fikk ikke noen endelig avklaring før konferansen i Rio de Janeiro. Referatene fra Høyres gruppestyremøter fra slutten av vårsesjonen 1992 gir likevel et klart bilde av at Høyre internt hadde endret sitt syn på miljøavgiftene. At Bernander i en miljødebatt på Stortinget 9. april, snaue to måneder før konferansen i Rio, uttrykte at man muligens hadde gått for langt på avgiftsnivået i forhold til andre land, tyder også på at det var enighet i Høyre om å vise dette utad.²¹⁹

CO₂-målsettingen.

Den norske CO₂-målsettingen hadde vært den store miljøpolitiske fanesaken helt siden Stortinget behandlet Brundtland-kommisjonens rapport, og som vi har sett tidligere i oppgaven, hadde de ulike partiene nærmest konkurrert om å ha den mest ambisiøse målsettingen forut for valget i 1989. Problemene hadde imidlertid begynt å dukke opp

²¹⁶ Høyres gruppestyre 18.3.1992, 3.

²¹⁷ Notat fra finansfraksjonen 25.5.1992, Høyres gruppestyre, 4.

²¹⁸ Høyres gruppestyre 26.5.1992, 3-4.

²¹⁹ St.tid. 1991-92, 3247.

allerede under Syse-regjeringen. Finansdepartementet hadde gått klart imot, og det ble fra flere hold sådd tvil rundt målsettingen. Problematikken som etterhvert dukket opp i forbindelse med miljøavgiftene var også nært knyttet til denne målsettingen, og de miljøpolitiske stortingsdebattene i perioden frem mot Rio-konferansen i 1992 vitner om at målsettingen om en stabilisering av CO₂-utslippene på 1989 nivå var svært vanskelig å få til i praksis.

Høyre og Arbeiderpartiet (Ap) stod relativt samlet i de miljøpolitiske debattene som fant sted forut for Rio-konferansen. Det var Aps Thorbjørn Berntsen som hadde overtatt stillingen som miljøvernminister etter regjeringsskiftet, og i sin miljøpolitiske redegjørelse for Stortinget 21. mars 1991 fortalte han at regjeringen ville satse på en kostnadseffektiv miljøpolitikk hvor man skulle få mest mulig miljøvern for hver krone som ble investert.²²⁰ Dette var en formulering som også Høyre hadde benyttet seg av tidligere. Berntsen hadde også vært leder for kommunal- og miljøvernkomiteen som forberedte Norges innsats under Rio-konferansen, og han opplyste om at man var i gang med arbeidet med en global klimakonvensjon hvor man jobbet for å få med CO₂-målsettingen.²²¹ Målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp stod altså fast. De miljøpolitiske debattene som fant sted forut for Rio-konferansen viste at samtlige partier på Stortinget, med unntak av FrP som foreslo å fjerne målsettingen, stod samlet om denne.²²²

Til tross for denne enigheten ble det fra flere hold, slik vi så under Syse-regjeringen, sådd tvil om denne målsettingen var gjeldende eller ikke. Spesielt oppsiktsvekkende var det at Anders Talleraas, leder av Høyres gruppestyre, hadde gått ut i media og sagt at Norge måtte oppgi målsettingen fordi den hindret norsk olje- og gassutbygging. Dette til tross for at Bernander hadde uttalt at målsettingen måtte ligge fast.²²³ Den interne uenigheten rundt CO₂-målsettingen som hadde dukket opp i Høyre under Syse-regjeringen, var på ingen måte løst. Når man i praksis fikk se hvilke begrensninger CO₂-målsettingen la på norsk politikk, var det vanskelig å etterleve prinsippene man hadde lagt til grunn, og det ser ikke ut til at Høyre, til tross for tidligere optimisme, hadde funnet noen løsning på konflikten mellom vekst og vern.

²²⁰ St.tid. 1990-91, 2788.

²²¹ St.tid. 1990-91, 2789.

²²² St.tid. 1991-92, 3210-3258.

²²³ NTB 6.3.1991

Bernander presenterte en mulig løsning på dette problemet i en interpellasjon 3. mai 1991.²²⁴ Forslaget til Bernander var at man skulle jobbe for omsettelige utslippstillatelser, slik at land kunne kjøpe og selge utslippskvoter til hverandre. Tanken var at Norge skulle selge miljøvennlig energi til land som, ved å gå bort fra en forurensende energiproduksjon, hadde et større potensiale for reduksjon av CO₂-utslipp. Videre kunne Norge kjøpe utslippskvoter som gjorde det mulig å føre en tradisjonell vekstpolitikk her hjemme samtidig som man opprettholdt CO₂-målsettingen ved at landene som solgte Norge utslippskvoter foretok tilsvarende kutt i sine egne CO₂-utslipp. Argumentasjonen var den samme som vi så i Norges Konservativ Studentforbunds kritikk av miljøavgiftene. Så lenge utslippene av CO₂ globalt sett ble redusert spilte det liten rolle hvor selve reduksjonen ble foretatt.

Ap stilte seg i hovedsak positive til dette forslaget, men både Sp og Sv var kritiske.²²⁵ Kritikken gikk på at man nå la opp til en ordning hvor Norge kunne kjøpe seg fri fra sine forpliktelser, og at det ville være et svært dårlig signal dersom Norge, som skulle ha en pådriverrolle i miljøarbeidet, ikke var i stand til å innfri sine selvpålagte krav. Tidligere partileder Kåre Willoch hadde også vært ute i media og rettet skarp kritikk mot den miljøpolitikken som regjeringen nå la opp til. Når Høyre og Ap i stor grad stod samlet om denne politikken, må også Høyre ha følt seg truffet av den tidligere partilederen. Willochs kritikk gikk ut på at man nå var i ferd med å miste troverdigheten i miljøpolitikken, og han mente at Norge bygget opp en unnskyldning som gikk ut på at det ville være billigere å redusere utslippene i andre land. Det var jo nettopp dette Bernanders forslag om omsettelige utslippskvoter hadde lagt opp til. Willoch advarte sterkt mot at man nå ville la være å oppfylle de kravene man selv hadde stilt til andre land:

Det kan nok ta lang tid før verden legger merke til at et lite land viser avstand mellom ord og handling. Men til gjengjeld vil det også ta lang tid for et lite land å bygge opp igjen tapt tillit.²²⁶

Bernanders forslag om omsettelige utslippskvoter var, fra et økonomisk synspunkt, en langt bedre løsning for Norge enn å holde fast ved at CO₂-målsettingen måtte oppnås ved kutt av norske utslipp. Forslaget innebar heller ikke noen fullstendig retrett i forhold til CO₂-målsettingen. Man kunne fremdeles hevde at man jobbet for en stabilisering av CO₂-utslipp, men målsettingen måtte i større grad sees i en global sammenheng. Det var også gode

²²⁴ St.tid. 1990-91, 3175-3190.

²²⁵ St.tid. 1990-91, 3189.

²²⁶ Kåre Willoch, "Å miste sin troverdighet" *Aftenposten* 29.2.1992.

muligheter for å få gjennomslag for denne politikken ettersom Høyre og Ap tilsynelatende stod samlet i saken. Problemet var imidlertid de negative reaksjonene denne vridningen av miljøpolitikken ville skape. Hadde Høyre råd til kritikk i miljøpolitikken? Dette spørsmålet bringer oss over på et tema vi har vært inne på tidligere; strategien bak miljøpolitikken. Hadde denne forandret seg under Fives ledelse?

Strategi.

Meningsmålingene som hadde kommet i etterkant av Syse-regjeringen avgang og kommunevalget i 1991, hadde nok en gang bekreftet konklusjonen Høyre selv hadde trukket før valget i 1989. Miljøpolitikken var ikke en sak Høyre trakk velgere på. Meningsmålingene tydet på at partiet slet med troverdigheten i miljøspørsmålene, og den gjennomsnittlige høyrevelgeren prioriterte heller ikke miljøpolitikken. Strategien til Høyre før valget i 1989 hadde vært å føre en miljøpolitikk som var god nok til at velgere, som ble trukket til Høyre på grunn av andre politiske spørsmål, ikke unnlot å stemme Høyre. En mer ambisiøs strategi enn dette ser det heller ikke ut til å ha vært grunnlag for etter at Five overtok partiledelsen. Problematikken rundt CO₂-målsettingen og miljøavgiftene tydet snarere på at man risikerte ytterligere svekket troverdighet.

For å sette de miljøpolitiske problemene Høyre arbeidet med i opptakten til Rio-konferansen i perspektiv, kan det være nyttig å se på uttalelsene som kom fra de radikale kreftene i miljøpolitikken. Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling illustrerer dette på en god måte. Kampanjens ambisjoner for Norges miljøpolitikk lå klart høyere enn hva flertallet på Stortinget så for seg og tydeliggjorde at det var et klart sprik mellom miljøorganisasjonene og den miljøpolitikken Høyre og Ap la opp til. Det var ikke alle som var enige i at man kunne komme unna strenge miljøtiltak her hjemme.

Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling var et direkte resultat av Brundtland-kommisjonen. Denne paraplyorganisasjonen, bestående av miljøorganisasjoner, partier og diverse andre organisasjoner, skulle jobbe med forberedelsene til den globale miljøkonferansen i Rio 1992. Som en del av disse forberedelsene presenterte denne paraplyorganisasjonen en nasjonalrapport om miljøtilstanden i Norge. Høyre hadde ikke oppfattet at man kunne komme med innspill underveis og hadde heller ikke hatt noen egen folkevalgt ansvarlig som fulgte opp kampanjen. Når rapporten til slutt ble presentert, vekk

den imidlertid stor overraskelse og sterk motstand i partiet.²²⁷ Hvis man ser på rapporten Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling la frem, er det ikke vanskelig å se hvorfor Høyre ble overrasket. Organisasjonen hadde presentert et 10-punkts krav til norsk miljøpolitikk hvor de blant annet ville ha 50 % reduksjon av den norske energibruken innen 30 år og overgang til full fossilfri energi. Forsvarsutgiftene ville de ha kuttet med 10 % pr. år i en 7 års periode, slik at disse midlene kunne overføres direkte til miljø og utviklingstiltak.²²⁸

Resultatet ble at Høyre meldte seg ut av kampanjen. Det var UH som først vurderte utmeldelse, og Høyres Hovedorganisasjon (HH) fulgte etter og besluttet at Høyre skulle trekke seg fra kampanjen på et møte i Arbeidsutvalget (AU) 30. oktober 1991.²²⁹ UHs formann, Jan Tore Sanner, uttalte også i en pressemelding at “Felleskampanjen fremstår idag som en svært radikal organisasjon med miljøstalinistiske holdninger”.²³⁰ Til tross for at kravene som ble reist i rapporten fra Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling ikke gjenspeilte den oppfatningen flertallet på Stortinget hadde av Norges miljøpolitiske ambisjoner, var Høyre utmeldelse av kampanjen en bekreftelse på partiets defensive holdning til miljøpolitikken. Når Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling fremmet krav som stod stikk i strid med Høyres interesser var det umulig å fremstå som en pådriver innenfor miljøpolitikken.

Året etter dukket det også opp en sak hvor Høyre måtte avklare hvordan de ønsket å fremstå miljøpolitisk. Forut for valget i 1989, i perioden hvor miljøpolitikken for alvor hadde fått fornyet fokus, hadde det blitt reist et forslag om å gi miljøvernet en egen paragraf i grunnloven, og nå skulle Stortinget fatte sin beslutning.²³¹ Forslaget innebar en grunnlovfesting av flere miljørettslige prinsipper hvor blant annet retten til en viss miljøkvalitet, aktsomhetsplikt og forvalteransvaret var tatt med. Viktigst var kanskje uttalelsen om at miljøvern hensyn måtte integreres i beslutningsprosessen.²³² Hvilke konsekvenser en slik paragraf i grunnloven faktisk ville få, var imidlertid vanskelig å fastslå. Jan Petersen, Høyrerepresentant for Akershus og nestleder i Utenriks- og konstitusjonskomiteen, redegjorde for saken på et gruppestyremøte 5. mai 1992 og kom til

²²⁷ Notat til AU fra Politisk Avdeling 15.10.1991, AU 1991, D-0060, PA-0583-3.

²²⁸ “Organisasjonens 10-punkts krav til Norsk Miljø-politikk” vedlegg 2 i, “Organisasjonens bidrag til den nasjonale rapporten til UNCED 1992” 1.10.1991, AU 1991, D-0061, PA-0583-3.

²²⁹ AU 30.10.1991, AU 1991, D-0060, PA-0583-3.

²³⁰ *Aftenposten* 1.11.1991, 6.

²³¹ Dok 12:15, 1987-88, 34-36.

²³² St.tid. 1991-92, 3736.

den konklusjonen at forslaget neppe ville ha noen utpreget realitet.²³³ Hvorvidt dette medførte riktighet eller ikke kommer jeg ikke til å gå noe nærmere inn på her, men en viss styrkning av miljøsaken ser det jo ut til å ligge i grunnlovsforslaget. Det interessante her er at Five presiserte at det ville være politisk klokt av Høyre å godta forslaget, og at det ville bli en belastning for partiet dersom Høyre fikk ansvaret for å forkaste forslaget.²³⁴ Sverre Mauritzen støttet også opp om dette og hevdet at ettersom man nå hadde fått miljøvern inn i Romatraktaten, burde man også kunne godta dette i grunnloven.²³⁵ Paragrafen ble tatt inn i grunnloven og diskusjonen internt i Høyre vitnet om at partiet nødig ville bli oppfattet som en brems i miljøsaken.

Hva kan man så si om Høyres strategi for miljøpolitikken i perioden 1991 til 1992? Det er mye som tyder på at den defensive strategien man hadde lagt seg på forut for valget i 1989, var det beste alternativet for Høyre. Meningsmålingene hadde tydeliggjort at partiet neppe ville tjene noe på å føre en offensiv miljøpolitikk, og en slik politikk ville også gå hardt utover andre interesseområder som stod partiet nært. Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling hadde gjort dette om mulig enda tydeligere. Partiets tilbaketrekning i forhold til miljøavgiftene og forslaget om omsettelige utslippskvoter hadde også skaffet partiet ytterligere kritikk. Grunnlovsforslaget hadde imidlertid vist at Høyre ikke ønsket å fremstå som en brems i miljøpolitikken, og partiets miljøtalsmann John G. Bernander presiserte gang på gang at CO₂-målsettingen ville ligge til grunn selv om man benyttet seg av omsettelige utslippskvoter.

Tilbaketog eller ny angrepsvinkel?

Høyres miljøpolitiske standpunkt forut for Rio-konferansen var i beste fall forvirrende, og partiet ser ikke ut til å ha tatt noe endelig oppgjør med aktørene i partiet som til stadighet talte mot partiets miljøstandpunkter. Til tross for at Høyre hevdet utad at partiet stod fast ved miljøavgiften på drivstoff og sin CO₂-målsetting, må det ha vært åpenbart for de andre partiene og velgerne at det var delte meninger om dette internt i partiet.

Bernanders forslag om omsettelige utslippskvoter kan ha vært et forsøk på å løse opp i denne fastlåste situasjonen. Man kunne ved en slik løsning fremdeles hevde at man jobbet for en

²³³ Høyres gruppestyre 5.5.1992, 2.

²³⁴ Høyres gruppestyre 5.5.1992, 2.

²³⁵ Høyres gruppestyre 5.5.1992, 2.

reduksjon av CO₂-utslippene, men at det av økonomiske årsaker var mer fornuftig å foreta denne reduksjonen utenfor Norges grenser. Forslaget hadde jo også fått støtte av Ap, så Høyre stod ikke alene i denne vurderingen. Gikk man inn for en løsning med omsettelige utslippskvoter, var det imidlertid tydelig at mange oppfattet dette som et slag mot den anerkjennelsen og troverdigheten Norge hadde bygget opp i miljøpolitikken. At Norge ville tape troverdighet i miljøpolitikken var selvsagt ikke en ønskelig situasjon, men meningsmålingene hadde allerede vist at Høyre hadde lav troverdighet i miljøspørsmålene. Høyre hadde derfor lite å tjene på et krav om at reduksjonen av CO₂-utslipp måtte finne sted i Norge. På bakgrunn av dette er det naturlig at Høyre gikk inn for omsettelige utslippskvoter som, fra et økonomisk synspunkt, var langt mer gunstig og stod i mindre kontrast til høyrevelgernes egne prioriteringer. Årene etter valget i 1989 hadde vist at en offensiv miljøpolitikk kostet langt mer enn man hadde forestilt seg, og at miljøsaken var problematisk for Høyre.

Det ser langt på vei ut til at Høyre i 1992 hadde innsett at de grepene en hadde forsøkt å sette ut i livet i 1989 hadde feilet. Man hadde hatt en sterkt tro på miljøavgiftenes effekt, men resultatet kostet mer enn det smakte. CO₂-målsettingen rammet også det norske næringslivet i en slik grad at det ble vanskelig for Høyre å støtte denne uten å søke andre løsninger. Stadige utspill fra partimedlemmer til media gjorde heller ikke saken lettere. I 1992 var Høyre i ferd med å utarbeide en ny angrepsvinkel for sin miljøpolitikk. Erkjennelsen var at reduksjonen i utslippene måtte finne sted utenfor Norge, og man forlot dermed den nasjonale rammen for den norske CO₂-målsettingen og valgte i stedet å se denne i en global sammenheng. Dette var også, i følge Kristin Asdal, konklusjonen Finansdepartementet hadde kommet frem til.²³⁶ Høyre hadde med andre ord ikke gitt opp miljøpolitikken, og den nye vinklingen partiet nå gikk inn for kan også betraktes som mer realistisk, ettersom den var i tråd med Finansdepartementets syn.

²³⁶ Asdal, *Politikkens natur – Naturens politikk*, 193.

7. Konklusjonskapittel.

Det miljøpolitiske skifte som fant sted i Høyre mellom stortingsvalgene i 1985 og 1989 var, som vi har sett, nært knyttet til den generelle miljøpolitiske utviklingen man hadde i Norge i denne perioden. Tsjernobyl-ulykken og Brundtland-kommisjonens rapport har i denne oppgaven stått som de to viktigste katalysatorene for denne utviklingen. Tsjernobyl-ulykken trakk media og befolkningens oppmerksomhet mot miljøpolitikken, mens Brundtland-kommisjonens rapport rett og slett endret premissene for den. Denne utviklingen ble observert av Høyre og partiet satte for fullt i gang arbeidet med en ny miljøpolitikk etter at kommunevalget i 1987 var over. Denne perioden frem mot valget i 1989, ser også ut til å ha vært preget av lite konflikt internt i partiet. Unge Høyre (UH) var riktignok mer ambisiøse enn sitt moderparti, men Høyre ser i hovedsak ut til å ha stått samlet om sine miljøpolitiske utspill. Som vi har sett var det ikke før under behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport i Stortinget og senere under Syse-regjeringen, at en intern konflikt i Høyre kom til syne.

Den nye miljøpolitikken Høyre utformet satte i første omgang strenge krav til næringsliv og industri, men det ser ut til at partiet dysset ned disse standpunktene etter hvert som man nærmet seg valget. Å fremstille Høyre som et reguleringsparti var ikke et gunstig utgangspunkt i en slik situasjon. Partiet dreide da sine miljøpolitiske uttalelser i retning av en markedsbasert løsning med miljøavgifter som ville minske behovet for statlig inngrep og et tregt byråkrati. Etter hvert som man nærmet seg valget så vi også at Høyre nedjusterte forventningene man hadde hatt for miljøpolitikken. Partiet erkjente at miljøsaken ikke ville skaffe Høyre ytterligere velgere, og det ble lagt opp til en defensiv strategi. Likevel var det tydelig at partiet ønsket å få i stand en forsvarlig miljøpolitikk, og noen ansvarsfraskrivelse i forhold til norsk miljøpolitikk var det ikke snakk om.

Partiets fortsatte engasjement kom tydelig frem under behandlingen av Brundtland-kommisjonens rapport. Denne prosessen ga oss også et bilde av hvordan Høyre fremsto miljøpolitisk i forhold til de andre partiene på Stortinget. Arbeiderpartiet (Ap) og Høyre stod nokså samlet i miljøpolitikken i hele perioden jeg har tatt for meg, med unntak av Høyres sterke tro på en miljøpolitikk fri for byråkrati. Denne enigheten skyldtes i stor grad Brundtland-kommisjonens formuleringer om bærekraftig utvikling. At kommisjonen allerede

hadde slått fast at en fortsatt økonomisk vekst var nødvendig for å sikre miljøet, gjorde det lettere for Høyre å engasjere seg i miljøpolitikken. Når det gjaldt de tre partiene, Høyre, KrF og Sp, som dannet regjering i 1989 var det imidlertid store forskjeller mellom Høyre og KrF på den ene siden, og SP på den andre når det kom til ambisjonsnivået i miljøpolitikken. Sp fremsto sammen med Sv som radikale i miljøpolitikken. Det var spesielt målsettingen for reduksjon av CO₂-utslipp som skapte debatt og fastsettelsen av denne målsettingen har i denne oppgaven blitt fremstilt som selve høydepunktet i den miljøpolitiske utviklingen som fant sted i Høyre og blant de norske partiene generelt i perioden 1985 til 1989. Etter at stortingsvalget i 1989 var over og Syse-regjeringen dannet, ble det med ett tydelig at flere av de miljøpolitiske utspillene de tre partiene hadde kommet med, under stortingsdebatten og i valgkampen, vanskelig lot seg gjennomføre i praksis. Den nye miljøpolitikken stod i strid med en rekke interesseområder, og ikke minst de tunge tradisjonene innenfor den økonomiske politikken. Miljøavgiftene som Høyre til stadighet hadde trukket frem i de miljøpolitiske debattene, fikk ikke et større omfang enn en avgiftsøkning på bensin og mineralolje, og partiets holdning til CO₂-målsettingen fremsto som nokså vaklende etter at Finansdepartementet hadde gjort det klart man ikke kunne binde seg til en slik målsetting.

I tiden som gikk fra Syse-regjeringen opphørte 3. november 1990 og frem til den miljøpolitiske konferansen i Rio de Janeiro i 1992, ble Høyres problemer i miljøpolitikken ytterligere bekreftet. Partiets forsiktige forsøk med miljøavgifter hadde møtt motstand både i og utenfor partiet, og man konkluderte med at man ikke kunne holde et slikt avgiftsnivå hvis ikke andre land fulgte etter. Det ble også tydelig at CO₂-målsettingen ville bli altfor kostbar å gjennomføre innenfor en nasjonal ramme. Høyre gikk derfor inn for at man i stedet måtte få i gang et system med omsettelige utslippskvoter.

Måtte det gå slik?

Som nevnt i innledningskapittelet har min fremstilling av Høyres miljøpolitiske utvikling i perioden 1985 til 1992 preg av en tragedie-struktur. Vendepunktet, slik det er fremstilt i denne oppgaven finner sted etter valget i 1989. De miljøpolitiske ambisjonene partiet hadde hatt før valget i 1989 ble kraftig dempet etter at Høyre havnet i regjeringsposisjon, og partiet ser etter hvert ut til, helt eller delvis, å ha forlatt flere av sine miljøpolitiske standpunkter. Som jeg også var inne på i innledningskapittelet, er det viktig å være seg bevisst oppgavens struktur, slik at denne ikke farger analysen.

Det er grunn til å spørre seg om det måtte gå slik det gjorde. Som vi har sett i oppgaven er det ting som tyder på dette. Den miljøpolitiske utviklingen på 70-tallet hadde vist at det var Finansdepartementet som i praksis hadde det siste ordet når det kom til omfattende miljøpolitiske inngrep, og forsøket med miljøavgiftene hadde også vist at det var de etablerte tradisjonene innenfor den økonomiske politikken som veide tyngst når de endelige beslutningene skulle fattes. Finansdepartementets motstand mot en bindende målsetting for CO₂-utslipp i 1988 må også kunne sies å ha vært en klar indikasjon på at de miljøpolitiske utspillene som dukket opp under stortingsdebatten og i valgkampen måtte feile.

Det ble imidlertid hevdet fra Høyres side at Brundtland-kommisjonens rapport hadde vist at det ikke trengte å være en konflikt mellom miljøvern og økonomisk vekst. Hvis man bare fikk innarbeidet miljøpolitiske hensyn i den økonomiske politikken, ville den tradisjonelle konflikten mellom vekst og vern forsvinne. Man ville med andre ord bli kvitt den største hindringen for en offensiv miljøpolitikk. Spørsmålet var om en slik bærekraftig utvikling var mulig å oppnå. Forsøket med miljøavgiftene på 70-tallet, som i teorien hadde virket svært lovende fra et økonomisk synspunkt, hadde vist at det å innarbeide miljøpolitiske hensyn i den økonomiske politikken i praksis var svært vanskelig å gjennomføre.

I historiefaget opereres det ofte med begrepene brudd og kontinuitet, og disse begrepene passer godt inn i denne sammenhengen. Den gjeldende praksisen i norsk politikk hadde altså vært at Finansdepartementet og de økonomiske hensyn veide tyngst i politiske beslutninger. Hverken den miljøpolitiske bølgen på 70-tallet eller Miljøverndepartementets opprettelse i 1972 hadde klart å endre dette styrkeforholdet nevneverdig. Formuleringene i Brundtland-kommisjonens rapport og Høyres miljøpolitiske utspill forut for valget i 1989, markerte ett brudd med dette mønstret. Styrkeforholdet mellom økonomiske og miljøpolitiske hensyn i den norske politikken ble forsøkt endret, og Høyres nye miljøpolitikk baserte seg på denne endringen. Når politikken skulle gjennomføres i praksis, viste det seg likevel at det var det tradisjonelle styrkeforholdet som gjaldt. Finansdepartementet og hensynet til den norske økonomien veide tyngst, og bruddet med den tradisjonelle økonomiske politikken feilet. Et brudd med den tradisjonelle praksisen i norsk politikk krevde i dette tilfellet også en vilje til å endre strukturen i den norske politikken. Hvis styrkeforholdet mellom Miljøverndepartementet og Finansdepartementet skulle endres, ville dette påvirke den politiske beslutningsprosessen langt utover det som angikk den enkelte saken.

Det var med andre ord flere tegn på at Høyres miljøpolitiske satsning fra 1985-1989 neppe ville lykkes fullt ut. Partiet hadde nære bånd til både industrinæringen og Finansdepartementet, Miljøverndepartementets tradisjonelle hovedmotstandere, og til tross for det sterke miljøengasjementet man opplevde i perioden, ble resultatet kontinuitet i forhold til miljøvernets plass i den norske politikken. Denne konklusjonen åpner imidlertid for et annet spørsmål. Kunne bruddet ha kommet hvis et annet parti kom til makten i 1989? Var det noe særegent ved Høyres politikk?

Det ser ikke ut til at dette var tilfellet. Ap og Høyre stod i stor grad samlet i de miljøpolitiske debattene i perioden og hadde miljøpolitiske program som harmoniserte med hverandre. Ap måtte også gå, helt eller delvis, tilbake på flere av sine miljøpolitiske standpunkter i perioden mellom Stortingsvalget i 1989 og Rio-konferansen i 1992. Det ser derfor ikke ut til at Ap hadde noen større mulighet enn Høyre til å gå imot uttalelsene som kom fra Finansdepartementet. De moderne miljøproblemene var ikke begrenset til en enkelt sektor av politikken, men var problemer som berørte hele samfunnet. Med Finansdepartementets rolle som det overordnede departementet, ser det lang på vei ut til at Finansdepartementet var avgjørende for miljøpolitikkenes skjebne. Hverken en borgerlig, eller sosialistisk regjering hadde mulighet til å gå inn for noe som Finansdepartementet så på som ugjennomførbart. Når det er sagt stod Høyre med sin nære tilknytning til næringslivet kanskje enda svakere. Partiet opplevde også interne stridigheter rundt miljøpolitikken som tyder på at partiet ville hatt vanskeligheter med å gjennomføre sin miljøpolitikk uavhengig av hva Finansdepartementet måtte mene.

Starten på noe nytt?

Selv om Høyre ser ut til å ha forlatt flere av de miljøpolitiske standpunktene som jeg har konsentrert meg om i denne oppgaven, er det ikke nødvendigvis slik at Høyre ble stående uten noen miljøpolitikk. Som jeg har nevnt tidligere i kapittelet skapes inntrykket av nederlag delvis av periodiseringen, problemstillingen og oppgavens narrative struktur.

Da Stortinget avsluttet vårsesjonen i 1992 og Norge skulle delta på Rio-konferansen, hadde Høyre lagt om deler av sin miljøpolitikk, og partiet hadde søkt nye løsninger. Som vi så i forrige kapittel hadde partiet gått inn for å forlate den nasjonale rammen for CO₂-politikken og få i gang et system med omsettelige utslippskvoter. Denne politikken var i tråd med

Finansdepartementets vurderinger og var i så måte også mer realistisk å få gjennomslag for. Det skjer med andre ord noe nytt med Høyres miljøpolitikk i 1992. Hvis man ser på det forrige kapittelet i denne oppgaven som innledningen til en oppgave om omsettelige utslippskvoter, eller en oppgave som behandler Høyres miljøpolitikk med en annen periodisering enn det jeg har gjort her, kan kanskje Høyres miljøpolitiske beslutninger fra 1989 til 1992 sees i et annet lys.

Videre forskning.

Denne oppgaven bekrefter et av Kristin Asdals hovedpoenger i *Knappe ressurser?*: *økonomenes grep om miljøfeltet* Finansdepartementet har stor og ofte avgjørende betydning som premissleverandør i miljøpolitikken. Helt i sluttfasen av arbeidet med denne oppgaven skriver VG at Finansdepartementet er kritisk til Stortingets klimaforlik fra 2008, og at Finansdepartementet ønsker å bryte med denne målsettingen.²³⁷ Målsettingen innebar at man skulle foreta to tredeler av kuttet i CO₂-utslippene innenfor Norges grenser.

Finansdepartementet ønsker nå ifølge VG at all reduksjon av utslipp skal skje i utlandet ved kjøp av klimakvoter. Finansdepartementets begrunnelser skal være at en bindende internasjonal klimaavtale mangler, og at klimaforliket fra 2008 har vist seg dyrere enn forventet. Finansdepartementet legger også vekt på at utviklingen innenfor miljøteknologien har hatt et lavere tempo enn man hadde forestilt seg. Selv om utfallet av denne prosessen ikke er klart når dette skrives, er det opplagte likhetstrekk mellom denne situasjonen fra 2011, den miljøpolitiske utviklingen Asdal beskriver fra 70-tallet og viktige hendelser i perioden jeg har tatt for meg. Finansdepartementets råd og argumenter har tidligere vist seg å være utslagsgivende for miljøpolitikken. Styrkeforholdet mellom departementene er en viktig årsak til at de økonomiske argumentene ofte veier tyngst i den norske politikken. Også i forhold til Stortinget veier Finansdepartementets oppfatning tungt. I denne oppgaven har det særlig kommet til uttrykk i Syse-regjeringens avgjørelse om å ikke la seg binde av Stortingets mål for CO₂-reduksjon. Et interessant tema for videre forskning kunne være å gå nærmere inn på forholdet mellom Stortingets arbeid med klimapolitiske hovedlinjer og statsforvaltningens behandling av de samme spørsmålene. Innenfor et slikt tema er det relevant å spørre i hvilken grad Stortinget over tid har behandlet miljøpolitikken ”for seg”, som en form for sektorpolitikk, slik at den risikerer å komme til kort i møte med Finansdepartementets helhetsorientering.

²³⁷ VG 7.11.2011, 8.

Kilder.

Arkivmateriale.

Riksarkivet, Oslo:

- Forhandlingsmøtene mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelsen av regjering (arkiv PA-0697).
- Høyres hovedorganisasjon (arkiv PA-583-3: serie D.).
- Statsministerens kontor (serie Aa-“referater fra regjeringskonferanser” nr. 56, 56A, 56B og 56C; serie Da-“notater til regjeringskonferanser”, eske 288, mappe 4).

Stortingsarkivet:

- Høyres gruppestyre, møtereferater og notater, mars 1987-april 1989

Høyres Stortingsgruppe:

- Høyres stortingsgruppe, møtereferater og notater, oktober 1987-oktober 1990.
- Høyres gruppestyre, møtereferater og notater, mai 1989- desember 1992.

“Vi vil-!: norske partiprogrammer 1884-2001” [CD-ROM], Bergen, NSD, 2001.

- Høyres valgprogrammer 1985, 1989

Aviser.

Søk i Atekst, www.atekst.no

- *Aftenposten* Fra 1.1.1985.
- *Dagens Næringsliv* Fra 2.5.1988.
- *NTB* Fra 1.6.1985.
- *VG* Fra 1.1.1985.

Nasjonalbiblioteket, Oslo:

- *Høyres Avis* (mikrofilm), 1988-1989.

Stortingsdokumenter.

- Grunnlovsforslag, Dok 12:15, 1987-88.
- Innstillinger Stortinget nr. 273, 1988-89.
- Stortingsmelding nr. 13, 1992-93.
- Stortingsmelding nr. 46, 1988-1989.

- Stortings Tidende, 1988-89.
- Stortings Tidende, 1990-91.
- Stortings Tidende, 1991-92.

Litteraturliste.

Aardal, Bernt. *Energi og miljø: Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 1993.

Asdal, Kristin. *Knappe ressurser?: økonomenes grep om miljøfeltet*. Oslo: Universitetsforlaget, 1998.

Asdal, Kristin. *Politikkens natur – Naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

Benum, Edgeir. *Overflod og fremtidsfrykt 1970-79: Aschehougs Norgeshistorie bind 12*. Oslo: Aschehoug, 2005.

Berntsen, Bredo. *Grønne linjer: Natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Grøndahl Dreyer, 1994.

Furre, Berge. *Norsk Historie: 1914-2000*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Høyres håndbok 1989-1990. Oslo: Høyres Hovedorganisasjon.

Jansen, Alf-Inge. *Makt og miljø: Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget, 1989.

Knutsen, Oddbjørn. "From Old Politics to New Politics. Environmentalism as a Party Cleavage". I *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*, red. av Kaare Strøm og Lars Svåsand. University of Michigan Press, 1997.

Nilsen, Yngve. *En felles plattform?: Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. Dr.artes-avhandling, Universitetet i Oslo, 2001.

Nilsen, Yngve og Lars Thue. *Statens kraft 1965-2006: Miljø og marked*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.

Notaker, Hallvard. *Coming across: the Norwegian Conservative Party and the import of overseas campaign events for the media 1986-1989*. PhD-avhandling, Universitetet i Oslo, 2008.

Nøttestad, Øyvind. *SFT: Fra forkynner til forvalter: SFTs historie fram til 1994*. Oslo: SFT, 2002.

Seip, Jens Arup. *Om å skrive hovedoppgave: Historie*. Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

Sejersted, Francis *Høyres Historie 3: Opposisjon og posisjon 1945-1981*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS, 1984.

Tjelmeland, Hallvard og Grete Brochmann. *I globaliseringens tid, 1940-2000*. Bind 3 i, *Norsk innvandringshistorie*. Oslo: Pax, 2003.

Tvedt, Knut Are. *Utvikling av Høyres natur- og miljøvernpolitikk 1965-78*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1983.

White, Hayden. "The Historical Text as Literary Artifact". I *The History and Narrative reader*, red. av Robert G. Routledge, 2001.